ПРИРУЧНИК ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

Прво издање

Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

П Р И Р У Ч Н И К
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Прво издање

ПРИРУЧНИК
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА
Прво издање

Аутори:
Проф. др Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

Издавач:
Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача:
др Александар Мартиновић
министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник:
др Јасмина Бенмансур
помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент:
др Дејан Костић
помоћник директора Службе за управљање кадровима

Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

ПРИРУЧНИК
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Прво издање

Београд
2023

Садржај

Страна

ПРЕДГОВОР 15

I. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР 17

А. Општи управни поступак 17

1. Основна знања о управном поступку и управном поступању 17
1.1. Појам управног поступка 17
1.2. Појам управне ствари 20
1.3. Врсте управног поступка 22
1.4. Основна начела управног поступка 23
1.5. Управно поступање 26
1.5.1. Управни акт 26
а) Појам и врсте 26
б) Правна дејства управног акта и додаци управном акту 28
в) Коначност, правноснажност и извршност управног акта 29
г) Погрешни управни акти 30
1.5.2. Гарантни акт 31
1.5.3. Управни уговор 32
1.5.4. Управне радње 33
1.5.5. Пружање јавних услуга 34

2. Основна правила поступка 35
2.1. Учесници у управном поступку 35
2.1.1. Надлежност органа 35
2.1.2. Сарадња и службена помоћ 37
2.1.3. Овлашћено службено лице и његова одговорност 38
2.1.4. Странка у управном поступку и њено заступање 40
2.1.5. Стручни помагач, преводилац и тумач 42
2.2. Начини општења органа и странака 43
2.2.1. Поднесци 43
2.2.2. Записник 44
2.2.3. Разгледање списа и обавештавање о току поступка 45
2.3. Обавештавање странака и поступци обавештавања 46
2.3.1. Основна правила и поједини поступци обавештавања 46
2.3.2. Достављање 47
2.4. Рокови 49
2.5. Трошкови поступка 51

3. Првостепени поступак 52
3.1. Покретање поступка и захтеви странака 52
3.2. Прекид и обустављање поступка 54

Страна

3.3. Поравнање 55
3.4. Ток поступка до доношења решења 55
3.4.1. Начин утврђивања чињеница и прибављање података по службеној дужности 55
3.4.2. Непосредно одлучивање и испитни поступак 56
3.4.3. Претходно питање 58
3.4.4. Усмена расправа 58
3.4.5. Доказивање и доказна средства 60
а) Исправе и уверења 60
б) Сведоци 62
в) Вештачење 63
г) Увиђај 64
д) Изјаве странака 64
3.4.6. Обезбеђење доказа 65

4. Решење и закључак 65
4.1. Решење 66
4.1.1. Појам решења и посебне врсте решења 66
4.1.2. Облик и делови решења 67
4.1.3. Доносилац решења и рок за издавање решења 69
4.1.4. Исправљање грешака у решењу 70
4.2. Закључак 70

5. Правна средства 71
5.1. Приговор 71
5.2. Жалба 72
5.2.1. Право на жалбу, појам, садржина и дејство жалбе 72
5.2.2. Поступање првостепеног органа по жалби 75
5.2.3. Поступање другостепеног органа по жалби 76

6. Посебни случајеви уклањања и мењања решења 77
6.1. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором 78
6.2. Понављање поступка 78
6.3. Поништавање коначног решења 80
6.4. Укидање решења 81
6.5. Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана 82
6.6. Правне последице поништавања и укидања решења 82

7. Извршење 83
7.1. Појам извршења, врсте извршења и извршност решења 83
7.2. Управно извршење 84
7.3. Извршење ради обезбеђења 86

8. Вођење евиденција о решавању у управним стварима 87

9. Електронско управно поступање 88

Б. Управни спор 89

1. Појам управног спора 89
1.1. Врсте управног спора 90

Страна

2. Предмет управног спора 91
2.1. Главни и узгредни предмет управног спора 91
2.2. Управни спор због „ћутања управе“....92
2.3. Управни акти против којих се не може водити управни спор 92
3. Надлежност и састав суда 93
4. Странке у управном спору....93
5. Покретање управног спора....94
6. Претходни поступак у управном спору....95
7. Редован поступак (утврђивање чињеница и судске одлуке)....96
7.1. Утврђивање чињеница 96
7.2. Судске одлуке....97
8. Ванредна правна средства 98
9. Извршење пресуде 100
Правни извори 101

II. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР 103
1. Основна питања о инспекцијском надзору 103
1.1. Појам инспекцијског надзора, инспекције и инспектора....103
1.2. Примена Закона о инспекцијском надзору и однос према другим законима 108
1.3. Сарадња инспекције с другим органима, имаоцима јавних овлашћења, правним и физичким лицима 112
1.4. Врсте и облици инспекцијског надзора....116
1.4.1. Врсте инспекцијског надзора 116
1.4.2. Облици инспекцијског надзора 117
1.5. Праћење стања у области инспекцијског надзора 118
1.6. Процена ризика 119
1.7. Планирање и план инспекцијског надзора 123
1.8. Усклађивање и координација инспекцијског надзора 124
2. Вршење инспекцијског надзора....126
2.1. Превентивно деловање....126
2.2. Контролна листа 129
2.3. Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора код одређеног субјекта....130
2.4. Налог за инспекцијски надзор 130
2.5. Обавештавање о предстојећем надзору 132
2.6. Покретање поступка инспекцијског надзора 133
2.7. Време инспекцијског надзора 135
3. Права и дужности надзираних субјеката и трећих лица 135
3.1. Права и дужности надзираних субјеката....135
3.2. Дужности трећих лица....137
4. Овлашћења инспектора 138
4.1. Овлашћења ради утврђивања чињеница....138

Страна

4.2. Прикривена куповина . . . 140
4.3. Увиђај у стамбеном простору . . . 141
4.4. Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа . . . 143
4.5. Мере управљене према надзираном субјекту . . . 145
4.5.1. Превентивне мере . . . 145
4.5.2. Мере за отклањање незаконитости . . . 146
4.5.3. Посебне мере наредбе, забране и заплене . . . 147
4.5.4. Мере за заштиту права трећих лица . . . 148
4.6. Подношење пријава и захтева, издавање налога и предузимање других радњи и мера на које је инспектор овлашћен . . . 148

5. Посебни случајеви поступања инспектора . . . 150
5.1. Поступање инспектора у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције . . . 150
5.2. Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта . . . 151
5.3. Посебан поступак према нерегистрованом субјекту . . . 152

6. Акти, евиденције, регистри и извештаји . . . 154
6.1. Акт о примени прописа . . . 154
6.2. Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник . . . 155
6.3. Решење и окончање поступка без решења . . . 157
6.4. Жалба против решења инспектора и управни спор . . . 158
6.5. Извршење решења . . . 159
6.6. Евиденције и Регистар података о инспекцијском надзору . . . 161
6.7. Годишњи извештај о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора . . . 163

7. Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора . . . 164
7.1. Руководилац инспекције . . . 164
7.2. Инспектор и испит за инспектора . . . 165
7.3. Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор . . . 166
7.4. Самосталност у раду . . . 166
7.5. Стручно усавршавање . . . 167
7.6. Службена легитимација . . . 167
7.7. Притужбе на рад службених лица инспекције . . . 168
7.8. Посебни случајеви одговорности службених лица инспекције . . . 169
7.9. Унутрашња контрола . . . 169
7.10. Надзор управне инспекције . . . 170
7.11. Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора . . . 171

8. Прекршаји надзираног субјекта, нерегистрованог субјекта, трећих лица и одговорних лица у органима . . . 172

Правни извори . . . 175

Страна

IV. ОСНОВИ ПРАВА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА И ДРУГИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКАТА И ПРИВРЕДНОГ ПОСЛОВАЊА 177

1. Основи Закона о привредним друштвима 177

2. Појам и основна обележја привредног друштва 179

3. Оснивање и регистрација привредног друштва 182
3.1. Оснивање 182
3.2. Регистрација 184

4. Одговорност за обавезе привредног друштва 186

5. Заступање и заступници привредног друштва 187

6. Основна обележја имовине и капитала привредног друштва 188

7. Предузетник 190

8. Појам и основна обележја ортачког и командитног друштва 192
8.1. Ортачко друштво 192
8.2. Командитно друштво 195

9. Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу . . . 197
9.1. Појам друштва и оснивачки акт друштва 197
9.2. Основни капитал друштва 198
9.3. Удели чланова друштва 199
9.4. Сопствени удели 200
9.5. Пренос удела 202
9.6. Деоба и залагање удела 204
9.7. Додатне уплате друштву и исплате члановима друштва 204
9.8. Престанак својства члана друштва 205
9.9. Управљање друштвом 205
9.10. Престанак друштва 209

10. Појам и основна обележја акционарског друштва 210
10.1. Појам друштва и статут друштва 210
10.2. Акције 210
10.3. Оснивање друштва 213
10.4. Однос друштва и акционара 214
10.5. Сопствене акције 216
10.6. Капитал 218
10.7. Управљање друштвом 223
10.7.1. Органи друштва 223
10.7.2. Скупштина 223
10.7.3. Једнодомно управљање 227
10.7.4. Дводомно управљање 231
10.8. Акти и документа друштва 233
10.9. Престанак друштва 234

11. Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва 235

Страна

12. Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије финансијских извештаја (спољни надзор) 236

13. Појам, врсте и основна обележја промене правне форме и статусних промена 239
13.1. Промена правне форме 239
13.2. Статусне промене 241
13.2.1. Појам и врсте статусних промена 241
13.2.2. Редовни поступак спровођења статусне промене 242
13.2.3. Поједностављени поступак спровођења статусне промене. 245
13.2.4. Промена основног капитала и нераспоређена имовина и обавезе 246
13.2.5. Регистрација статусне промене и правне последице регистрације 247
13.2.6. Заштита права чланова друштва преносиоца 248
13.2.7. Заштита трећих лица 249

14. Појам, врсте и основна обележја повезивања привредних друштава. . 251

15. Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва 254
15.1. Појам ликвидације и њено покретање 254
15.2. Ликвидациони управник 255
15.3. Обавештавање поверилаца и пријављивање потраживања . . . 256
15.4. Ликвидациони биланси и извештаји, обустава ликвидације и покретање стечаја. 257
15.5. Окончање ликвидације и одговорност за штету. 258
15.6. Принудна ликвидација 260
15.6.1. Разлози за покретање поступка принудне ликвидације. . . 260
15.6.2. Покретање поступка и статус друштва у поступку принудне ликвидације. 261

16. Огранак привредног друштва и представништво страног привредног друштва 263
16.1. Огранак друштва 263
16.2. Представништво страног друштва. 264

17. Појам и обележја задруга. 264
17.1. Појам и правни положај задруга. 264
17.2. Оснивање задруге и задружна правила 266
17.3. Стицање и престанак статуса задругара 268
17.4. Управљање задругом и органи задруге. 269
17.5. Имовина и пословање задруге 272
17.6. Задружна ревизија 273
17.7. Престанак задруге. 274

18. Појам, активности и заступање удружења и обављање делатности од стране удружења 274
18.1. Појам и правни положај удружења. 274
18.2. Оснивање, назив, седиште и симболи удружења. 276

Страна

18.3. Чланство и органи удружења 277
18.4. Имовина и активности удружења 278
18.4.1. Имовина удружења....................................278
18.4.2. Активности удружења 280
18.5. Економска делатност удружења....................................280
18.6. Статусне промене – припајање, спајање и подела удружења ..281
18.7. Престанак удружења....................................282
18.8. Страна удружења 283

Правни извори 284

V. ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА И КАЗНЕНИХ ПОСТУПАКА....................................285

А. Уводна питања 285

1. Однос између казнених (кажњивих) дела....................................285

2. Разграничење између казнених дела....................................286

3. Забрана поновног суђења у истој ствари: важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и судска пракса 286

3.1. Регулатива....................................286
3.2. Судска пракса....................................288

Б. Прекршаји и прекршајни поступак 288

1. Појам прекршаја и материјално разграничење прекршаја и кривичних дела....................................288

2. Субјекти прекршајне одговорности 289

2.1. Круг субјеката који могу да одговарају за прекршај....................................289
2.2. Одговорност физичког лица 290
2.3. Одговорност правног лица и предузетника 291
2.4. Одговорност одговорног лица....................................292
2.5. Одговорност страних лица 292

3. Систем прекршајних санкција....................................293

3.1. Врсте прекршајних санкција....................................293
3.2. Казна затвора, рад у јавном интересу и новчана казна....................................294
3.3. Одмеравање, ублажавање и ослобађање од казне и опомена....296
3.4. Заштитне мере: сврха, врсте и изрицање 297

4. Застарелост 301

5. Начела, основне карактеристике и фазе тока прекршајног поступка ..301

5.1. Начела прекршајног поступка 301
5.2. Основне карактеристике прекршајног поступка 304
5.3. Основне фазе тока прекршајног поступка 305

6. Покретање прекршајног поступка – захтев за покретање прекршајног поступка 306

6.1. Захтев за покретање прекршајног поступка 306
6.2. Решење о ППП 308

Страна

7. Прекршајни налог 309
7.1. Услови и начин издавања прекршајног налога 309
7.2. Садржина прекршајног налога 309
7.3. Достављање прекршајног налога. 311
7.4. Захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу 311
8. Пресуда и друге одлуке у прекршајном поступку. 312
8.1. Пресуда и решење чијим се доношењем завршава прекршајни поступак 312
8.2. Пресуда о усвајању споразума о признању прекршаја. 315
8.3. Друге врсте одлука у прекршајном поступку .316
9. Редован правни лек 317
9.1. Жалба. 317
9.2. Разлози због којих се пресуда може побијати. 318
9.3. Жалба против одлуке о споразуму о признању прекршаја. 320
10. Ванредни правни лекови. 320
10.1. Захтев за понављање прекршајног поступка. 320
10.2. Захтев за заштиту законитости 322
11. Јединствени регистри. 323
11.1. Регистар санкција 323
11.2. Регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа .324

В. Привредни преступи и поступак за привредне преступе 326
1. Појам и обележја привредног преступа 326
2. Субјекти одговорности за привредне преступе 327
3. Санкције које се изричу за привредне преступе. .328
3.1. Казна 329
3.2. Условна осуда. 330
3.3. Заштитне мере. 331
3.4. Правна последица осуде. 332
4. Фазе тока поступка за привредни преступ 333
5. Претходни поступак: пријава за привредни преступ, истражне радње, оптужни предлог 334
5.1. Пријава за привредни преступ 334
5.2. Истражне радње. 336
5.3. Оптужни предлог 338

Г. Кривична дела и кривични поступак 339
1. Кривично материјално право: општи део. 339
1.1. Општи појам кривичног дела и његови елементи. 339
1.2. Субјект и објект кривичног дела 340
1.3. Предвиђеност у закону, противправност и основи који искључују противправност: дело малог значаја, нужна одбрана и крајња нужда 341
1.4. Кривица – појам и облици (степени кривице): умишљај и нехат . .342

Страна

1.5. Основи који искључују кривицу: неурачунљивост, (неотклоњива) стварна заблуда и (неотклоњива) правна заблуда 342
1.6. Појам, сврха и врсте кривичних санкција 344
1.7. Казне: појам, сврха, врсте, услови за изрицање и трајање 346

2. Кривично материјално право: посебни део 347
2.1. Кривична дела против државних органа – Глава XXIX КЗ, чл. 322–330. 347
2.2. Кривична дела против службене дужности – Глава XXXIII КЗ, чл. 359–369. 350

3. Кривични поступак 356
3.1. Појам кривичног поступка. 356
3.2. Начела кривичног поступка 360
3.3. Стварна и месна надлежност кривичног суда. 362
3.4. Фазе тока поступка: предистражни поступак, истрага, оптужење, главни претрес 364
3.5. Пресуда и правни лекови 370
3.6. Кривична пријава. 375

Правни извори 379

V. ВЕШТИНЕ ПОТРЕБНЕ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА 381
1. Уводна напомена 381

2. Први контакт инспекције и надзираног субјекта 381
2.1. Појам првог контакта инспекција и надзираног субјекта 381
2.2. Значај првог контакта, првог састанка и разговора с одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта 382
2.3. Ефективна комуникација у оквиру првог контакта. 383

3. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације . .386

4. Невербална комуникација – облици и значај 390
4.1. Појам, облици и значај невербалне комуникације 390
4.2. Опажање особа и гестикулације 393

5. Разумевање различитих психолошких типова личности. 395

6. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију. 398

7. Успостављање и грађење односа поверења. 401
7.1. Тактичка комуникација 401
7.2. Карактеристике гласа код преноса информације 402
7.3. Вођење разговора, постављање питања и аргументисање 402
7.4. Персонални простор и неоптужујуће поруке 404

8. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација 405
8.1. Разумевање невербалних сигнала 405

Страна

8.2. Вербалне провокације и вербално злостављање.....406
8.3. Поступање у конфликтним ситуацијама.....407
8.4. Контрола конфликтне ситуације.....408
8.5. Манипулација.....409

9. Стрес и превазилажење стреса.....411
9.1. Појам стреса, извори и последице стреса.....411
9.2. Управљање стресом и превазилажење стреса.....412
9.3. Доношење одлука под стресом.....416
9.4. Психолошка превенција стреса.....416

Правни извори.....418

ПРИЛОЗИ

Правилник о испиту за инспектора.....421
Програм испита за инспектора.....431
Образац 1 – Захтев за полагање испита за инспектора.....435
Образац 2 – Појединачни записник о полагању испитног предмета.....437
Образац 3 – Записник о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за инспектора.....438
Образац 4 – Појединачни записник о полагању испитног предмета по приговору.....439
Образац 5 – Уверење о положеном испиту за инспектора.....440

ПРЕДГОВОР[1]
првом издању

Инспекцијски надзор који врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, има посебно значајно место у систему државне управе.

Реформа области инспекцијског надзора, започета у претходној деценији, резултирала је доношењем Закона о инспекцијском надзору из 2015. године, који је увео низ новина у ову област, доприносећи унапређењу пословног амбијента, сузбијању сиве економије и бољој координацији инспекцијских послова, који се поред традиционалног начина рада – вршењем законом прописаних врста и облика инспекцијског надзора – све више остварује превентивним деловањем.

Сложене послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора, што подразумева компетентан кадар који има потребна знања и вештине да одговори свим изазовима и ризицима инспекцијских послова. Наведено се, између осталог, остварује обавезом сваког лица које обавља послове инспекцијског надзора да поред државног стручног испита има положен и испит за инспектора.

Како би свим кандидатима који се припремају за полагање овог испита помогло да успешно положе испит, Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је *Приручник за полагање испита за инспектора*, у коме су јасним стилом, систематично представљене области које чине садржину испитних предмета које кандидати полажу.

Реч је о јединственој публикацији, која на свеобухватан начин обрађује сложену материју испитних предмета (Општи управни поступак и управни спор; Инспекцијски надзор; Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања; Основи казненог права и казнених поступака; Вештине потребне за

1 У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремљене су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. јула 2023. године.

вршење инспекцијског надзора) и бројних прописа који их уређују, методолошким приступом за који се може нагласити да има монографски карактер.

Зато се *Приручник за полагање испита за инспектора* препоручује свим кандидатима као важна литература за припрему испита, чиме се његова улога не исцрпљује јер се даље може користити као подсетник у свакодневном раду инспектора, али и као својеврсни водич кроз инспекцијски надзор за све субјекте на које се он односи.

Проф. др Дејан Костић

I. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР

А. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. Основна знања о управном поступку и управном поступању

1.1. Појам управног поступка

Реч „поступак" у праву означава прописану процедуру, процес или начин одвијања неког рада, па је управни поступак прописани начин рада органа управе приликом поступања у управним стварима (као што суд поступа у прописаном кривичном, грађанском или другом судском поступку приликом одлучивања у судским стварима). Може се рећи и то да је управни поступак скуп правила по којима органи управе поступају у примени закона и других прописа на појединачне случајеве. Под изразом „органи управе" подразумевају се не само управни органи и организације државе, покрајине, општине и града него и сви други субјекти који, сагласно закону, имају јавна овлашћења за примену закона и других прописа на појединачне случајеве (ти други субјекти се називају имаоцима јавних овлашћења).

Постоји и законска дефиниција управног поступка која је садржана у члану 1. Закона о општем управном поступку из 2016. године (у даљем тексту: ЗУП). Та дефиниција гласи: „Управни поступак јесте скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима." Ширину овој дефиницији даје набрајање субјеката управе, тако да се из ње може видети који све субјекти примењују правила управног поступка када поступају у управним стварима. Пошто се сви они скраћено означавају као „органи", иста дефиниција може се исказати и краће: *управни поступак јесте скуп правила која органи примењују када поступају у управним стварима.* Оно што се из те дефиниције још не види јесте најпре то шта се сматра управном ствари и, затим, шта се све, тј. који облици поступања органа сматрају управним поступањем у коме се примењују правила управног поступка. То се појашњава даље у питањима под 1.2. и 1.5.

Укратко, садржину правила управног поступка чине норме које уређују положај учесника поступка (органа који води поступак и странака, као и других учесника поступка) и ток процедуре – од покретања поступка до његовог „финалног резултата" – одлуке или другог резултата управног поступања. Поред тога, правила поступка обухватају норме о контроли акта који је резултат поступка и о извршењу тог акта. Најчешће, управни поступак се води да би се у њему донело решење којим ће се одлучити о појединачном праву, обавези или интересу странке. Циљ поступка је тада да се применом општег правила закона и другог прописа (материјалног права) на појединачну животну ситуацију и лице у тој ситуацији одреди конкретно (појединачно) правно правило понашања. На пример, порески закон садржи опште правило по којем сва лица која поседују непокретну имовину плаћају годишњи порез по одређеној пореској стопи, а у управном поступку треба да се решењем одреди појединачно правило – колико ће пореза и у ком року одређено лице платити на своју имовину.

Само законом, а не и актом ниже правне снаге од закона, могу се прописати правила управног поступка и она су обавезујућа за поступање управе и странака. Њихова сврха је како у томе да им се обезбеди стандардизовано поступање управе у примени закона и других прописа, тако и у томе да странке могу да предвиде понашања службених лица управе и заштите своје правне интересе. Такође, правила поступка пружају службеним лицима извесност у раду, а органима који врше контролу над радом управе омогућавају да ту контролу ефикасније остваре. Мада у низу елемената наликује судским поступцима, управни поступак је мање сложен од тих поступака. Традиционално се одвијао комбиновањем писменог (папирног) и усменог општења учесника поступка, али се у новије време у управном поступку, уз писмено општење у папирном облику, све више уводи и општење у електронском облику.

Најчешће, резултат управног поступка јесте управни акт којим се одлучује о правима, обавезама и правним интересима странака, а поред тога по правилима управног поступка се поступа и када се доносе гарантни акти, закључују управни уговори, предузимају управне радње и пружају јавне услуге. То су *облици управног поступања*.

Управни поступак у коме се доносе управни акти покреће се на иницијативу органа или захтевом странке. У сваком таквом поступку подразумева се учешће две стране: органа који преко свог службеног лица води поступак и странке. Најчешће, странка је једно правно или физичко лице или други субјект којем закон признаје положај странке у поступку, а могуће је и да се више лица нађе у улози странке (када је више лица у улози странке, она могу имати исте или супротне интересе). Странка може самостално иступати у поступку или узети пуномоћника да је заступа, а лица која немају пословну способност и

правна лица имају своје заступнике и представнике у поступку. Поред пуномоћника, заступника и представника, у поступку могу учествовати преводилац, тумач и стручни помагач, као и надлежни јавни тужилац, надлежни јавни правобранилац и други државни органи који су овлашћени да заступају јавни интерес.

Поступак се по правилу води у две фазе: као првостепени и као другостепени поступак. У првостепеном поступку се најпре утврђује чињенично стање (по потреби, извођењем доказа на основу исправа и уверења, саслушања сведока, изјава странака, мишљења и налаза вештака и непосредног увида – увиђаја), а затим доноси решење. На то решење, као првостепено, странка има право жалбе (изузев када је жалба искључена), а о жалби својим решењем одлучује другостепени орган. Против таквог решења, као коначног управног акта, по правилу се може упутити тужба Управном суду ради провере законитости коначног решења (тада се води управни спор). Коначна решења су извршна, а одређена решења се извршавају и пре тога – као првостепена решења (када жалба не одлаже извршење решења). Ако странка у остављеном јој року добровољно не изврши решење којим је утврђена нека њена обавеза, приступа се принудном извршењу решења. То може бити судско извршење (преко суда) ако је обавеза странке новчане природе или управно извршење (преко органа управе) ако је обавеза странке неновчане природе. Код управног извршења долази и до могућности да полиција и комунална милиција пруже асистенцију (помоћ у извршењу). Постоје, на крају, и посебне или ванредне могућности за уклањање или мењање решења која садрже незаконитости, укључујући ту и понављање поступка који је окончан, што ће бити могуће када се појаве нове чињенице и докази од утицаја на правилно решавање ствари или се утврди да су у раније вођеном поступку учињене тешке повреде закона.

Да би имао правилан ток и учинковит исход, управни поступак треба да се води несметано, уз поштовање процесних обавеза службеног лица, странке и других учесника поступка, као и уз њихово примерено понашање. Да би поступак могао да буде такав, закон је предвидео одређене последице за непоштовање процесних обавеза странака, као и службених лица. Такође, прописане су санкције за сведоке и вештаке који се не одазову позиву или када, на пример, сведок лажно сведочи или странка даје лажну изјаву. Мада ће о томе бити речи код сведочења, може се и овде поменути да сведок који се неоправдано не одазове позиву за сведочење може бити новчано кажњен, као и принудно доведен уз сношење трошкова довођења.

Непримерено понашање странака и других учесника поступка односи се на лакше или теже нарушавање реда, укључујући ту претње, увреде, свађу, па и напад на службено лице или противну странку. Када неке од тих радњи представљају радње кривичног дела или прекршаја,

службено лице ће иницирати одговарајући поступак пред надлежним органом. У случају мање тешких ометања реда, службено лице може изрећи опомену и друге мере.

Скица управног поступка која је изложена на сумаран начин подразумева бројна важна општија и детаљнија процесна правила која нису поменута и која се даље излажу у обиму који је неопходан за основно разумевање управног поступка.

Изложеном је потребно додати и то да је управни поступак једна врста шире класе *административних поступака*. Тај појам је уведен Законом о Регистру административних поступака (2021), а њиме се обухватају како управни поступак тако и сви други поступци које спроводе државни, покрајински и локални органи и организације, регулаторна тела и имаоци јавних овлашћења, а који се покрећу захтевом привредних субјеката и грађана ради остваривања одређеног права или правног интереса или испуњавања прописане обавезе. У таквим поступцима могу да се издају дозволе, лиценце, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сведочанства, услови, декларације, мишљења, обавештења, лични и други документи, изводи из службених евиденција или уносе достављени подаци и документи у одређене јавне евиденције. Реч је практично о сваком поступку управе и ималаца јавних овлашћења који је уређен законом и који се тиче права, обавеза и правних интереса грађана и привредних субјеката, као и услова пословања привредних друштава.

Циљ наведеног закона јесте то да се успостави Регистар с тачним и ажурним подацима о свим поступцима (детаљи поступака, услови, потребни докази, надлежни органи, рокови за решавање, висина такса итд.). Такав регистар би омогућио да се добију јасне и прецизне информације о поступцима, као и да се успоставе методолошка правила и начела за уређење поступака и, потом, за контролу поступања. Сви административни поступци треба да буду уређени на неколико основних начела: 1) ефикасности, 2) делотворности и економичности, 3) одређености услова, рокова и цене услуга, 4) корелације између цене услуге (таксе) која се наплаћује у поступку и стварних трошкова поступка и 5) одговорности за поштовање наведених начела. Наведени закон има изглед тзв. кровног закона у односу на ЗУП и све друге законе који уређују бројне административне поступке.

1.2. Појам управне ствари

Појмом управне ствари означава се оно што може бити предмет управног поступка, оно о чему се одлучује у том поступку и што на општи начин одваја надлежност управне гране власти од надлежности судова и других органа власти. С тим у вези може се рећи и то да је управна ствар појединачна ситуација која није спорна у том смислу да о

спору треба да одлучује суд, јер судови увек решавају правне спорове – спорове о праву. Ако би орган управе ипак решио неку ствар која није управна него је ствар из надлежности суда, што се понекад догађа у пракси, такво решење органа управе било би ништавно (догађа се, наравно, и да суд понекад реши управну ствар за коју није надлежан, па је последица по судбину таквог акта истоврсна).

По својој врсти и природи, управне ствари су веома разнородне и припадају различитим управним областима, о чему сведочи не само број органа који по правилима управног поступка решавају у тим стварима него и број области и питања која се налазе у делокругу тих органа. Није редак случај ни да један исти орган има надлежности за две или више управних области.

Уопштено би се могло казати и да су управне ствари све оне ствари за чије је решавање надлежна управа, односно сви они субјекти које ЗУП скраћено назива „органима". Те ствари су управне ствари ако се тичу појединачних ситуација у којима се налазе физичка лица, правна лица и одређени субјекти који немају својство правног лица. У таквим појединачним ситуацијама, органи непосредно примењујући закон, друге прописе и опште акте, правно или фактички утичу на положај странке доношењем управних аката и гарантних аката, закључивањем управних уговора, предузимањем управних радњи и пружањем јавних услуга.

У управним стварима се, дакле, поступа по процесним правилима управног поступка, а непосредно се примењују материјални закони, други прописи и општи акти. За разлику од процесних закона, материјални (или материјалноправни) закони, други прописи и општи акти јесу они чију садржину чине опште правне норме које треба применити на појединачне ситуације. Том применом се остварује правни или фактички утицај на положај странке, а врста и природа тог утицаја зависе од облика управног поступања и резултата поступка. Процесни закон је увек процедурални акт по којем се примењује матријалноправни закон и други пропис.

Ако се ради о доношењу управног акта, орган ће након што је у управном поступку утврдио чињенично стање које постоји у датој појединачној ситуацији, то чињенично стање да подведе под норму материјалног права и на основу ње формулише појединачно правило (да ли лице има неко право; ако га има, који је обим тог права и како се оно остварује; да ли треба да испуни неку обавезу; ако треба, у чему се она састоји; како и када треба да је испуни и сл.). С друге стране, ако је реч о гарантном акту, орган ће по спроведеном поступку и његовом позитивном исходу за странку утврдити своју обавезу да накнадно, на поновљени захтев странке, донесе управни акт чија садржина одговара гарантном акту. У случају управних уговора, који се закључују између органа и лица приватног права, регулишу се међусобна

права и обавезе уговорних страна у вези са предметом уговора (оним што је уговорено). Предузимање управних радњи је важан облик управног рада којим се првенствено фактички утиче на положај странака, а ту долазе вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти. Пружање јавних услуга обухвата услуге јавних служби грађанима и другим корисницима, као и услуге које пружа управа.

Постоје, иначе, две законске дефиниције управне ствари, од којих ниједна није једноставна. Према првој, која је по садржини ужа и коју даје Закон о управним споровима (2009), управна ствар је „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно уреди". Другу, по садржини ширу дефиницију садржи ЗУП и према њој управна ствар јесте „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге; управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар".

Као новији закон, ЗУП је дао управној ствари шире значење утолико што њоме обухвата не само поступање које има за циљ доношење управних аката него и друге видове управног поступања – гарантне акте, управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга. На тај начин управна ствар није више везана само за управне акте (како је дефинисана у Закону о управним споровима), него и за друге наведене облике управног поступања – којима се такође утиче на положај странке. Та идеја је прихваћена с циљем потпуније правне заштите грађана и других странака у односима с органима управе. Друкчије казано, проширењем појма управне ствари обухваћени су и они облици управног поступања који до доношења ЗУП-а нису били уопште или нису били довољно обухваћени правилима управног поступка.

1.3. Врсте управног поступка

Управне ствари о којима се решава у управном поступку могу бити веома разнородне, па се оне не могу решавати у једном, за све њих истом поступку. За један број управних ствари потребна су нарочита – посебна правила поступка, која би била прикладнија њиховој процесној природи. Због тога постоје *један општи* и *више посебних управних поступака*. Први је регулисан ЗУП-ом и начелно вреди за све врсте управних ствари и све органе који постоје у различитим областима, са изузетком оних управних ствари и области за које су прописана посебна правила поступка.

Број закона који уређују посебне управне поступке је велики, а сваки од њих уређује само оне посебности које су специфичне за

решавање појединих врста управних ствари. Посебни управни поступци стога обухватају правила поступка која се односе на поједине, специфичне управне ствари (порези, царине, девизно пословање, комасације и експропријације, привредни регистри, унутрашњи послови и др.). Сви посебни поступци представљају одступања од правила општег управног поступка. Они нису никада у целини посебни (сасвим друкчије уређени) него се увек ради о делимично другачијим поступцима (у појединим питањима су посебни, а у осталим питањима примењују се правила општег поступка прописана ЗУП-ом).

Међусобни однос између правила општег и посебних поступака такав је да се правила посебних поступака примењују као примарна, а правила општег поступка се примењују на преостала питања која нису уређена правилима посебног поступка. Пошто се и посебни поступци уређују само законом, то значи да ће се прво примењивати правила из закона који уређује посебан поступак, а на питања која нису њиме уређена примениће се правила ЗУП-а. Поред тога, сви посебни поступци морају бити у сагласности с општим начелима ЗУП-а, а правилима посебних поступака не сме се смањивати ниво заштите права странака зајемчен ЗУП-ом. Прописана је и обавеза усклађивања свих закона који уређују посебне поступке са ЗУП-ом, која је требало да се испуни до 1. јуна 2018. године. Тај рок, међутим, није био реално постављен и није одржан.

Напомиње се и то да правило о примарној (првенственој) примени закона који уређују посебне поступке има свој основ у општем правном начелу према којем примена посебног закона увек има предност пред применом општијег закона који уређује исто питање (*lex specialis derogat legi generali*).

1.4. Основна начела управног поступка

Под основним начелима једног закона подразумевају се норме које се по правилу смештају на почетку законског текста и означавају као начела или основна начела. Оне су полазишта закона и прописују општије захтеве у виду принципа који треба да се поштују приликом примене конкретнијих законских одредби, тј. целине закона. ЗУП садржи 11 основних начела и она представљају принципе који су заједнички за све управне поступке – опште и посебне. Она сажето и прегледно изражавају суштину и дају смернице за разумевање и примену правила поступка, а њихова повреда увек представља битну повреду правила поступка. Поред начела која су утврђена у ЗУП-у, њима се могу придодати и још нека начела која прописује Устав или закони од значаја за остваривање права грађана и рад управе.

Начело законитости и предвидивости обухвата два повезана начела. Законитост изражава везаност органа законом, другим прописом

и општим актом, као и његову обавезу да одлучи у границама датог овлашћења и сагласно циљу због којег му је овлашћење дато. Начело предвидивости захтева од органа да приликом поступања у управним стварима води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Ако орган одступа од тога (од своје раније праксе), дужан је да разлоге за то посебно изложи у образложењу решења (тј. зашто је и по чему је тај случај правно друкчији) како би странке могле имати реално предвидива очекивања од поступања органа.

Начело сразмерности изражава захтев према којем орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да би се њиме остварила сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. Томе се додаје дужност органа да приликом налагања обавеза странци или другом учеснику поступка примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се њима остварује сврха прописа. Укратко, начело сразмерности захтева да ограничење права и утицај на правни интерес странке буду само у мери која је нужна за остварење законитог циља, с тим да се и то може чинити једино онда када нема блажих мера за остварење законитог циља. Устав налаже да су при ограничавању људских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу између ограничења и сврхе ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Такође, Уставом се јасно утврђује да случајеве у којима се права могу ограничавати може да пропише једино закон, и то ако ограничење појединог права допушта Устав и у сврхе ради којих га Устав допушта, као и да су ограничења могућа у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса обавезује органе да у управном поступку омогуће странкама да што лакше остваре и заштите своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица или јавног интереса. Органи су, према томе, дужни да посебно воде рачуна о што лакшем остваривању и заштити права и правних интереса странака, али и о томе да се та права и интереси не могу остваривати тако што би то било на штету права и интереса трећих лица или јавног интереса.

Начело (пружања) помоћи странкама састоји се у обавези органа да по службеној дужности пази на то да незнање и неукост странке и другог учесника поступка не буду на штету права која им припадају. Када орган, на основу чињеничног стања, сазна или оцени да странка или други учесник поступка имају основа за остваривање неког права

или правног интереса, упозориће их на то. Ако се у току поступка измени пропис од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.

Начело делотворности и економичности поступка садржи две обавезе органа. Делотворност (некад се назива и ефикасност или учинковитост) обавезује орган да странкама омогући успешно и целовито остваривање и заштиту њихових права и правних интереса. Економичност налаже да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова за странку и друге учеснике поступка, с тим да то не буде на штету правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања. Под ово начело је подведена и важна новина која се састоји у обавези органа да по службеној дужности врши увид, прибавља и обрађује чињенице о којима се води службена евиденција у том и другом органу (без тражења од странке да подноси доказе о тим чињеницама).

Начело истине и слободне оцене доказа повезује два начела, од којих се првим (начелом истине) налаже органу да у поступку правилно, потпуно и истинито утврди чињенично стање, а то значи све чињенице и околности од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари. Слободна оцена доказа даје право службеном лицу које води поступак да по свом уверењу одлучује о томе које ће чињенице узети као доказане на основу савесне и брижљиве оцене доказа (узетих посебно и свих заједно) и на основу резултата читавог поступка.

Начело о праву странке на изјашњавање обавезује орган да странци, пре доношења решења, омогући да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари. Право странке на такво изјашњавање служи заштити њених интереса. Изузетак постоји када је законом дозвољено да се одлучује без њеног претходног изјашњавања, а тиче се случајева у којима је дозвољено вођење тзв. скраћеног поступка који се назива непосредним одлучивањем.

Начело самосталности значи право органа да поступа у управној ствари самостално – без ичијег утицаја, наравно у оквиру својих овлашћења. Обухвата и право службеног лица да самостално утврђује чињенично стање и да, на основу тога, примењује прописе на управну ствар.

Начело о праву на жалбу и приговор утврђује, најпре, да против решења донетог у првом степену, као и када орган не одлучи у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом жалба није по изузетку искључена (тада ће странка имати право на тужбу Управном суду). Право на приговор обухвата право да се поднесе приговор због неиспуњења обавеза из управног уговора, против управне радње и због начина пружања јавних услуга (о приговору одлучује решењем орган на чије се поступање односи приговор, а странка потом има право да поднесе жалбу на то решење).

Начело правноснажности решења служи правној сигурности и значи непромењљивост управног акта (решења) и управног односа

који је њиме створен. Као што ће бити изложено у посебном питању, правноснажни акт се ипак може мењати и поништавати у нарочитим случајевима (означеним као „посебни случајеви укидања и мењања решења"), када се допушта одступање од начела правноснажности да би се дала предност начелу законитости.

Начело приступа информацијама и заштите података подвлачи обавезу органа да омогуће приступ информацијама од јавног значаја којима располажу, као и да штите личне и тајне податке у складу са законима који уређују та питања. Оба наведена питања уређују се посебним законима: Законом о приступу информацијама од јавног значаја (2004), Законом о заштити података о личности (2018) и Законом о тајности података (2009).

Поред наведених начела, важно је поменути и уставно *начело о употреби језика и писма у поступку*, које обавезује на службену употребу српског језика и ћириличког писма, као и на употребу латиничног писма на начин утврђен законом, односно и на службену употребу језика и писма одређене националне мањине на подручјима на којима припадници националне мањине чине одређени проценат популације, а у складу са законом и статутима територијалних јединица. Та питања ближе уређују Закон о службеној употреби језика и писама (1991) и статути аутономне покрајине, општине и града. Поред тога, Устав свакоме гарантује право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Такође, прописује да незнање језика на коме се води поступак не сме бити сметња за остваривање и заштиту права, што обавезује органе да лицима која не знају језик поступка обезбеде превођење.

1.5. Управно поступање

1.5.1. Управни акт

а) Појам и врсте

Уобичајена дефиниција управног акта казује да је то појединачни, конкретан и ауторитативни акт донет у управној ствари. Такав акт мора бити заснован на закону, другом пропису и општем акту, непосредан и извршив и донет од стране органа који је за то овлашћен. По свом предмету (ономе о чему се њиме одлучује), може бити мериторни акт (тј. акт којим се одлучује о управној ствари – предмету поступка) и процесни акт (тј. акт којим се одлучује о процесним и споредним питањима поступка).

Процесни управни акти се доносе као решења и закључци, а увек се тичу питања која се односе на управљање поступком. Решењем се одлучује о важнијим процесним питањима (на пример, о обустављању

поступка, поравнању између странака у поступку и др.), а закључцима о мање важним процесним и споредним питањима поступка. Против процесног решења може се користити посебна жалба, а против закључка – жалба само у оквиру жалбе и тужбе које се подносе против мериторног акта (решења).

Мериторни управни акти су акти којима се одлучује о управној ствари. Уобичајено се називају решењима, али су за њих могући и други називи (дозвола, потврда, сертификат и др.). Могуће је на више начина извршити поделе мериторних управних аката с обзиром на њихова обележја, правна дејства, начин доношења и др. Неке од важнијих подела су следеће:

- *позитивни и негативни управни акти* – првима се врше промене у правним односима (заснива се, мења или укида одређени правни однос), а другима одбија вршење таквих промена (резултат акта је очување ситуације која је постојала пре доношења акта). Само позитивни акти могу стећи правноснажност, а негативни не могу, тако да странка чији је захтев одбијен може поново поднети исти захтев. Негативни акти могу бити изричити или одбијајући (на пример, када се одбије издавање грађевинске дозволе) и прећутни или претпостављени (орган није донео никакав акт у законском року, а странка стиче право да изјави жалбу као да је управа донела негативни акт). По изузетку, неиздавању акта („ћутању управе") закон може придати супротно значење и тада се узима као да је управа донела акт којим је позитивно решила ствар;
- *конститутивни и декларативни управни акти* – првима се конституише (ствара) један правни однос (на пример, решењем о пријему у држављанство), а другима само потврђује да један правни однос иначе постоји (на пример, утврђује се престанак радног односа лица чији је радни однос престао по сили закона). Конститутивни акти за странку могу бити овлашћујући (дају јој неко право), обавезујући (утврђују јој неку обавезу) и мешовити, и могу се односити на лична права странке или на ствари;
- *правно везани и дискрециони управни акти* – при доношењу првих орган је у целини везан законом и другим прописом, а код других му је остављен избор између обично две законске солуције (на пример, пошто се утврди да лице испуњава законске услове, орган ће одлучити да му изда или не изда дозволу за оружје узимајући у обзир разлоге безбедности). Први акти у целини потпадају под судску контролу, а други само у погледу њихових правно везаних делова, док се контрола саме дискреционе оцене која у акту мора бити образложена завршава у другостепеном управном поступку (пред управом). Овлашћење за дискрециону оцену не сме да се користи изван законског циља у ком је дато (тј. да се злоупотреби или прекорачи);

– *индивидуализовани и генерални управни акти* – код првих је тачно одређено лице или лица на која се акт односи и такви акти су правило, а код других су лица на која се акт односи само одредива (на пример, мушкарци одређеног годишта, станари одређене улице или веће стамбене зграде);
– *једноставни и сложени (заједнички) управни акти* – прве доноси један орган, а у доношењу других учествују два или више органа и акт је тада резултат њихове сарадње. Могуће је (1) да два или више органа имају надлежност за решавање исте ствари (тада сваки од њих поступа у оквиру своје надлежности и споразумевају се који ће од њих издати акт), (2) да један орган доноси акт уз претходно мишљење другог и (3) да један орган доноси акт уз обавезу да прибави претходну или накнадну сагласност другог или других органа;
– *управни акти донети по службеној дужности и по захтеву странке* – прве доноси орган када је то законом одређено и када утврди да је, с обзиром на чињенично стање, потребно донети акт ради заштите јавног интереса, а друге када странка поднесе захтев за доношење акта. Правило је да се први доносе ради утврђивања обавеза странкама а ређе ради заштите интереса странака, а други да би се одлучило о праву странке или умањењу неке њене обавезе. Када је законом прописано да је захтев странке неопходан за доношење акта, орган не може донети такав акт, осим ако би странка накнадно пристала на такав акт.

Поред наведених подела, управни акти се могу поделити и по другим својствима: на пример, на акте са ограниченим и неограниченим трајањем (с обзиром на то да ли уређују одређени однос на једно одређено или на неодређено време) или на акте са строго прописаном формом и са ублаженом формом (код првих су писмена форма и саставни делови акта услов важења, а код других је та форма поједностављена, на пример, такви су акти са упрошћеним образложењем, акти у виду забелешке на спису предмета или усмена решења).

б) Правна дејства управног акта и додаци управном акту

Управни акти се доносе да би производили правна дејства. Они непосредно обавезују странке и доносиоца акта (орган), а посредно и трећа лица. Ако је актом утврђена нека обавеза за странку, она је дужна да је испуни под претњом принудног извршења, а ако је актом признато неко право странци, ствар је њене воље да ли ће то право користити. Доносилац акта је дужан да се стара о извршењу обавезе утврђене актом, као и да странкама омогући да несметано уживају права призната актом. Трећа лица не смеју да ометају дејства управног акта.

Обавезност управног акта за доносиоца акта наступа отправљањем акта странкама (поштом, електронским путем, преко доставне службе

или другог органа) или саопштењем усменог акта странци (када се акт доноси као усмени акт). За странку обавезност акта наступа од тренутка кад је о њему обавештена или јој је он достављен (писмени акт) или саопштен (усмени акт). Управни акти делују за убудуће, а могућност њиховог дејства уназад (ретроактивност – дејство пре дана доношења акта) ограничена је на изузетне случајеве предвиђене законом и на уклањање последица ранијег управног акта који се новим актом ставља ван снаге.

- Поред одлуке о самој управној ствари *управни акт може да садржи и одређене додатке од утицаја на његова правна дејства* уколико је то предвиђено законом. Ти додаци су услов, рок и налог и морају бити унети у изреку (диспозитив) управног акта.
- *Услов* је будућа околност или чињеница од чијег наступања зависи почетак дејства акта (акт ће производити дејство када такав услов наступи и то је онда одложни услов) или од чијег наступања зависи престанак дејства акта (акт престаје да делује наступањем таквог услова, па је то раскидни услов).
- *Рок* је одређени период који се у управном акту може одредити као рок после чијег протека почињу дејства управног акта (одложни рок) или као рок чијим протеком престају дејства акта (раскидни рок). Пример за услов и рок у истом акту може бити дозвола за градњу којом се инвеститор условљава да започне радове (услов) у наредних годину дана (рок).
- *Налогом* се странци налаже да изврши одређену радњу или да се уздржи од одређених радњи у вези са предметом управног акта, на пример, да би остварила своје право на надзиђивање објекта, дужна је да не омета редовну употребу објекта и да отклони оштећења до којих дође услед извођења радова.

в) Коначност, правноснажност и извршност управног акта

Управни акти под одређеним условима стичу *својства коначности*, *извршности* и *правноснажности*. Реч је о три битна својства, јер се за свако од њих везују важне правне последице, како за странке, тако и за орган.

- *Коначни акт* је онај којим је завршено одлучивање управе. По правилу, коначан управни акт је другостепени управни акт донет поводом жалбе, а уз то и првостепени управни акт против кога није допуштена жалба или странка није изјавила жалбу, одустала је од поднете жалбе или се одрекла права на жалбу. Против коначног управног акта странка може да води управни спор подношењем тужбе Управном суду, али само под условом да је претходно користила жалбу.
- Када се тужба за управни спор искористи или странка не поднесе тужбу, коначни управни акт стиче својство *правноснажности*

– непромењивости. Управни акт, према томе, постаје правноснажан када се против њега више не може користити жалба у управном поступку нити тужба у управном спору. Акт ће постати правноснажан ако је њиме странка стекла неко право или јој је утврђена нека обавеза (позитиван управни акт), а такав акт се може поништити, укинути или изменити само у посебним случајевима утврђеним законом (када се могу користити тзв. ванредна правна средства да би се отклониле тешке повреде закона или се на основу нових чињеница и доказа ствар може решавати изнова и решити законито). Правноснажност не могу да стекну негативни (одбијајући) управни акти. Ни сви делови позитивног управног акта не стичу својство правноснажности, већ само онај његов део којим се одлучује о праву или обавези (диспозитив или изрека).

– *Извршност* значи правну могућност спровођења управног акта у живот. Већ је поменуто да сви коначни управни акти самим тим постају извршни, као и да одређени првостепени акти могу бити извршни, и то: прво, када жалба није допуштена (поступак се води само као првостепени), друго, када је жалба допуштена али нема одложно дејство (подношењем жалбе се не одлаже извршење решења) и, треће, када постоји одложно дејство жалбе али се странка одрекла права на жалбу, није се жалила у року за жалбу, одустала је од поднете жалбе или је њена жалба одбачена или одбијена. По изузетку, решење код којег жалба иначе има одложно дејство може се извршити пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе уколико би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес. Такође, усмена решења се извршавају одмах – независно од истека жалбеног рока и подношења жалбе јер се она иначе доносе у ситуацијама које налажу хитност поступања.

г) Погрешни управни акти

Управни акти могу да садрже одређене грешке и сваки такав акт јесте *погрешан управни акт*. Прво, управни акт може да садржи одређене грешке техничке или фактичке врсте које нису од утицаја на његову правну ваљаност. Такав акт се назива *неуредним управним актом* (о томе како се он исправља видети питање под 4.1.4). Друго, управни акти могу да садрже грешке од утицаја на њихову правну ваљаност, па су то онда противправни акти и деле се на нецелисходне и незаконите.

Нецелисходни су они који се доносе као дискрециони управни акти уколико је доносилац акта одабрао погрешну законску солуцију, па акт не одговара циљу – јавном интересу утврђеном законом. Такви се акти

коригују акцијом другостепеног управног органа. Циљ те акције јесте да се акт усклади с јавним интересом као циљем закона и тако постане целисходан за његово остварење.

Незаконити управни акти су они који садрже материјалну или процесну повреду закона или другог прописа. У зависности од тежине повреде закона и другог прописа, они могу бити *рушљиви* и *ништави*. Код првих су у питању повреде закона и другог прописа које су мање тешке, па је и њихов утицај на правно дејство акта привремен, док је код других реч о тешким повредама закона и другог прописа које трајно утичу на правно дејство акта.

Рушљиви акти могу да се оспоравају у роковима утврђеним за жалбу у управном поступку, тужбу у управном спору и за коришћење одређених ванредних правних средстава. Ако се не отклоне грешке у њима, они ће, пошто протекну поменути рокови, постати акти пуне правне снаге иако садрже грешке (каже се да долази до њихове конвалидације). Ако се, пак, отклоне грешке у њима, то ће се учинити само за убудуће, док ће последице које је рушљиви акт до тада произвео остати на снази.

На другој страни, ништави акти као акти са тешким повредама закона или другог прописа могу се оспоравати увек – и пошто постану правноснажни. Органи су дужни да по службеној дужности воде рачуна о разлозима за ништавост управног акта, а о томе се може одлучити и поводом жалбе, поводом тужбе и путем поништавања од стране органа који врши службени надзор над радом управе. Постоји и посебно ванредно правно средство под називом „поништавање коначног решења“ и код тог средства су побројани разлози који чине једно решење ништавим (друге повреде закона које нису наведене као разлози за ништавост, представљају разлоге за рушљивост акта). Када се управни акт уклони из правног поретка путем поништавања, уклониће се и све последице које је до тада произвео. То значи да ће ништави акти све док се не пониште ипак производити правна дејства (о томе видети питање 6, посебно 6.3 и 6.6).

1.5.2. Гарантни акт

Мада је под тим именом уведен ЗУП-ом 2016. године, гарантни акт је и пре тога постојао у појединим законима. То се може илустровати са два следећа примера. Према Царинском закону, царински орган може увознику робе, пре увоза, издати обавезујуће обавештење о сврставању робе у одређену царинску тарифу како би увозник проценио исплативост увоза. Према Закону о држављанству Републике Србије, орган унутрашњих послова може странцу издати потврду да ће бити примљен у наше држављанство како би он у својој земљи добио отпуст из држављанства (таква потврде нашег органа услов је за добијање

отпуста). У оба случаја реч је о типичним гарантним актима, свеједно што носе назив „обавезујуће обавештење" и „потврда".

Гарантни акт јесте појединачни правни акт којим се не одлучује о праву или обавези странке, већ се њиме орган обавезује да на захтев странке касније изда управни акт који ће бити одређене садржине, тј. који ће по садржини одговарати ономе што је садржано у гарантном акту. Гарантни акт је, према томе, једна врста правног обећања. Може се издати кад је то предвиђено посебним законом. Издаје се у писменом облику и не сме бити противан јавном интересу или интересу трећих лица. Орган њиме преузима обавезу да касније донесе управни акт ако странка буде то захтевала и тек у том акту ће одлучити о праву или обавези, али онако како је то предвиђено у гарантном акту.

Према томе, гарантни акт ствара правну обавезу органу у погледу доношења будућег управног акта и уједно даје право странци да користи жалбу ако донети управни акт не одговара гарантном акту. Обавеза органа неће постојати: 1) ако се захтев за издавање управног акта не поднесе у року од годину дана од дана издавања гарантног акта; 2) ако се чињенично стање за издавање управног акта битно разликује од оног описаног у гарантном акту; 3) ако се измени правни основ на основу ког је издат гарантни акт и 4) ако постоје други разлози одређени посебним законом.

1.5.3. Управни уговор

Управни уговори су, такође, новина у нашем праву и они су по својим својствима појединачни двострани правни акти. Такве уговоре у писаној форми закључују орган и странка (приватно лице), а њима се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Могуће их је закључивати само кад је то изричито предвиђено посебним законом (за сада је то учињено у малом броју случајева, на пример, по члану 21. Закона о железници закључује се управни уговор између надлежног органа јавне власти и управљача јавном железничком инфраструктуром). Да могућност закључивања управног уговора мора бити посебно предвиђена законом, потврдила је Народна скупштина у свом аутентичном тумачењу одредби ЗУП-а о управном уговору.

Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу и правном интересу трећих лица, а на ове уговоре се примењују одређене одредбе ЗУП-а и правила закона који уређује облигационе односе.

Оно што управне уговоре издваја од уговора који се закључују по општим правилима облигационих односа јесте њихов предмет и неједнак положај уговорних страна који има своје оправдање у заштити и очувању јавног интереса.

Орган може раскинути уговор ако друга уговорна страна не испуњава уговорне обавезе (на пример, неуредно пружа услуге), као и

када је то неопходно да се отклони тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир или поредак или ради отклањања поремећаја у привреди. С друге стране, ако орган не испуњава обавезе из уговора (на пример, неуредно плаћање), друга уговорна страна има право да изјави приговор.

Уговор се може изменити услед измењених околности које настану после његовог закључења ако те нове околности битно отежавају испуњење уговорних обавеза једне од уговорних страна. Обе стране тада могу захтевати измену уговора: ако измену захтева орган а друга страна се не сагласи, орган може раскинути уговор; ако друга страна тражи измену уговора, орган је може прихватити или одбити решењем.

1.5.4. Управне радње

Управне радње су материјални (а не правни) акти органа, не производе непосредно правно дејство али фактички утичу на права и обавезе субјеката према којима се предузимају. Иако се као обележје управних радњи редовно истиче то да оне не производе непосредно правно дејство, потребно је имати на уму да поједине од њих, нарочито оне које су принудног карактера, јесу од видног утицаја на права и обавезе субјеката према којима се предузимају. Тај утицај није само фактички него може бити и изразито правни.

Уз управне акте, управне радње су најзначајнији инструмент управног рада при извршавању закона и других прописа. Могу да претходе или следе управном акту, али и да се предузимају независно од управних аката – непосредно на основу закона. Ако је управна радња повезана са доношењем управног акта, странка може користити жалбу као правно средство које јој стоји на располагању у поступку доношења управног акта, а када управна радња није повезана са доношењем управног акта, странка може изјавити приговор против управне радње. Право да изјави приговор има и када орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме. Управне радње су веома бројне, а важније врсте су:

- *вођење евиденција* – реч је о јавним евиденцијама у које се бележе одређене чињенице, околности или стања (на пример, подаци о имовини, личним стањима грађана, возачима, возилима, издатим дипломама, поднетим кривичним пријавама итд.). Воде их органи кад су овлашћени законом, а воде се у папирном и/или електронском облику (матичне књиге, регистри, спискови бирача и сл.);
- *издавање уверења*, као и других исправа (сертификати, потврде, сведочанства, дипломе и сл.), врши се на основу података из евиденција и њима се потврђује нека чињеница, стање или околност која је документована у јавној евиденцији. Таква уверења имају

карактер јавних исправа, а издају се на усмени или писани захтев странке и по правилу истог дана, а најдоцније у року од осам дана или дужем року кад је он прописан законом. Ако странка не добије уверење у законском року, може изјавити жалбу као да јој је захтев одбијен. Поред таквих уверења, органи могу издавати и уверења о чињеницама о којима не воде службене евиденције. Тада орган најпре утврђује чињенично стање у доказном поступку и таква уверења немају својство јавне исправе. И овде странка има право жалбе ако орган не изда уверење у року од 30 дана или другом року који је одређен законом или ако у истом року не одбије решењем издавање уверења;

– *примање изјава* – органи примају разна саопштења и узимају изјаве грађана од значаја за вођење поступака и остваривање функција органа. Могу постојати и законске обавезе подношења одређених пријава, односно података и чињеница (на пример, пријаве матичних стања, пореске пријаве, пријаве и одјаве пребивалишта и боравишта, узимање изјаве од сведока и др.);

– *управне радње којима се извршавају управни акти или непосредно закон* – у првом случају се спроводи извршење управног акта који је постао извршан, а у другом се непосредно извршава закон или други пропис (без претходног доношења управног акта). Ове управне радње су веома бројне и неке од њих су управо типичне за инспекцијске органе, као и органе полиције и комуналну милицију. На пример, то су поједине радње у оквиру инспекцијског прегледа, радње заустављања возила, прегледа лица, предмета и возила, довођења лица, регулисања саобраћаја, примене мера принуде, премера земљишта итд. Неке од њих се врше уз примену принуде (принудне управне радње), а друге без употребе принуде. Принудне управне радње могу се предузимати у поступку принудног извршења управног акта, као и ради непосредне примене закона и другог прописа. Сама принуда, с правног становишта, може бити посредна или новчана (примењује се изрицањем новчаних казни) и непосредна или физичка принуда, а ова друга се врши применом законом прописаних средстава принуде (физичка снага, службена палица, средства за везивање и др.) и само од стране за то овлашћених органа (тачније, овлашћених службених лица тих органа).

1.5.5. Пружање јавних услуга

Пружање јавних услуга је облик управног поступања којим, у првом реду, јавне службе пружају услуге грађанима и другим корисницима услуга (као што су, на пример, комуналне услуге). Реч је о делатностима које се врше у општем интересу. Ту долазе и послови органа управе који не представљају други облик управног поступања, а којима се задовољавају одређене потребе корисника услуга и обезбеђују

остваривање права и правних интереса грађана и правних лица. Пружаоци јавних услуга могу, дакле, бити јавне службе и органи управе.

Јавне услуге треба да се пружају уредно и квалитетно, под једнаким условима свим корисницима. Ако корисник услуге није задовољан пруженом услугом или му је она ускраћена, може изјавити приговор пружаоцу услуга. Као облик управног поступања, пружање јавних услуга је регулисано ЗУП-ом с циљем његовог потпунијег подвођења под управноправни режим и заштите корисника услуга.

2. Основна правила поступка

2.1. Учесници у управном поступку

Сви субјекти који могу или морају да учествују у управном поступку деле се, према свом положају у поступку, на обавезне и евентуалне учеснике, а уз њих се могу појавити и тзв. случајни учесници, који немају правно регулисан положај у поступку.

Обавезни учесници у управном поступку су орган и странка, тако да без њих нема управног поступка. Поред њих, као *евентуални учесници* у поступку могу бити сведоци, вештаци, преводиоци и тумачи, заступници и пуномоћници странке, стручни помагач, јавни тужилац и јавни (државни) правобранилац. Евентуални су због тога што њихово учешће није нужно у сваком поступку, али онда када учествују, њихов положај је регулисан ЗУП-ом. Могу постојати и тзв. *случајни учесници* у поступку, а то су они који имају неки фактички (а не правни) интерес за исход поступка. То могу бити лица која подносе пријаве, представке, упозорења и сличне акте. Они се налазе ван поступка и пошто нису учесници поступка у правом смислу речи, њихов положај и не уређује ЗУП.

2.1.1. Надлежност органа

Надлежност је овлашћење и дужност једног органа да решава у одређеној управној ствари на одређеној територији. Разликују се *стварна* и *месна надлежност*; прва је овлашћење и дужност за решавање управних ствари с обзиром на врсту (природу) тих ствари, а друга је овлашћење и дужност за решавање управних ствари с обзиром на одређену територију (подручје). Да би један орган решавао одређену управну ствар, потребно је да истовремено има и стварну и месну надлежност.

Стварна надлежност се одређује прописима из појединих управних области (на пример, о здравству, порезима, саобраћају, туризму итд.), а месна у прописима о политичко-територијалној организацији

земље и организацији органа. Када стварна надлежност није прописима одређена, а не може се одредити ни према природи управне ствари, биће надлежан орган у чијем су делокругу послови опште управе (у структури сваког нивоа управе једном од органа се утврђује надлежност за послове опште управе).

На другој страни, ако *месна надлежност* није јасно одређена или уопште није одређена, за њено одређивање примењују се следећа правила: 1) у управним стварима које се тичу непокретности – према месту у којем се она налази; 2) у управним стварима које се односе на послове из надлежности државних органа – према седишту тих органа или подручне јединице када се ствар тиче послова те јединице; 3) у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – према седишту странке или месту у којем се делатност обавља или треба да се обавља; 4) у стварима које се тичу брода или ваздухоплова – према луци уписа брода, односно матичном аеродрому ваздухоплова; 5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке, а ако она нема пребивалиште у Републици Србији – према њеном последњем пребивалишту или боравишту у Републици Србији; 6) ако се месна надлежност не може одредити ни по једном од претходних правила, одредиће се према месту где је настао повод за вођење поступка.

Постоје и тзв. *персонална* и *територијална ограничења месне надлежности*. Прва се тичу страних дипломатских и конзуларних представника, а друга простора страних дипломатских и конзуларних представништава, објеката Војске Србије и објеката за посебне намене и војне потребе Министарства одбране. У таквим случајевима, поступа се уз пријаву, односно по одобрењу министарства надлежног за спољне послове или Министарства одбране.

Потребно је имати у виду и следеће правило: орган не може поступати ван подручја на коме се простире његова месна надлежност, а када је потребно да се нека радња поступка обави ван тог подручја, користи се *институт службене помоћи* (у Србији), односно *међународне правне помоћи* (ван Србије).

Правила о стварној и месној надлежности су *непроменљива правила* и не могу се мењати вољом органа или странака. Ипак, могућа је *промена надлежности* у три изузетна случаја: 1) када у току вођења поступка други орган постане месно надлежан (на пример, због промене седишта правног лица), надлежност се може пренети на други орган који је постао месно надлежан (делегација надлежности); 2) када орган нижег степена не врши посао, виши орган може преузети посао ако је за то овлашћен законом (на пример, када општински орган не обавља поверени инспекцијски државни посао, тај посао ће преузети надлежни инспекцијски државни орган) и то је тзв. супституција надлежности; 3) ако су два или више органа могла бити месно надлежна (на пример, код градње објекта који се простире на територији две

општине), надлежност ће имати орган који је први започео поступак, с тим што се месно надлежни органи могу споразумети који ће од њих водити поступак (тзв. споразумна промена надлежности). Такође, сваки орган је дужан да током читавог поступка пази на своју стварну и месну надлежност, па ако утврди да није стварно или месно надлежан, уступиће списе предмета надлежном органу.

Пошто су могуће ситуације у којима два или више органа тврде да су истовремено надлежни или да ниједан од њих није надлежан, закон прописује правила за решавање таквих ситуација. Оне се називају *сукобом надлежности*, па се разликује позитиван сукоб надлежности (два или више органа тврде да су истовремено надлежни) и негативан сукоб надлежности (два или више органа тврде да нису надлежни). Сукоб може настати поводом стварне или месне надлежности. Предлог за решавање сукоба надлежности подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или ненадлежан, а може га поднети и странка. О сукобу надлежности се решава у року од 15 дана и одређује који ће од органа бити надлежан. Ако је сукоб надлежности настао унутар управе између општинских органа – решава га општинско веће, а ако је између градских органа – градско веће. Слично томе, кад је сукоб надлежности настао између покрајинских органа – решава га Покрајинска влада, а ако се ради о сукобу надлежности између органа државне управе – тај сукоб ће решити Влада. Међутим, кад је сукоб надлежности настао између управних органа који припадају различитим нивоима власти (општинских и покрајинских, општинских и државних, покрајинских и државних органа), као и када је настао сукоб надлежности између органа управе и судова, о томе ће решавати Уставни суд.

2.1.2. Сарадња и службена помоћ

Обавеза сарадње између управних органа истог нивоа власти, као и сарадње између управних органа различитих нивоа власти, утврђена је прописима о управи и појединим законима. ЗУП као посебне облике сарадње регулише: јединствено управно место, службену помоћ и међународну правну помоћ.

Јединствено управно место установљава се да би странка доласком на једно место у управи, без „шетње" од органа до органа, добила потребна обавештења, предала свој захтев и била поучена о томе шта јој је све потребно да би орган поступио по њеном захтеву. Може се радити о остваривању једног или више права странке поводом којег или којих треба да поступа један или више органа или више одељења истог органа. На таквом месту странка може непосредно, поштом, електронским путем и на други начин предавати своје захтеве за остваривање права и друго управно поступање, као и предавати друге поднеске, добити потребна обавештења о поступку који се води

и сл. Надлежности органа се не мењају, а рокови теку од предавања уредног захтева.

Службена помоћ представља међусобну помоћ коју органи пружају један другоме, а као један од облика обавезне службене помоћи посебно је уређено прибављање података из службених евиденција. Када такве евиденције воде други органи, онда ће орган који води поступак затражити од тих других – „замољених органа" да му уступе податке бесплатно у року од 15 дана или другом року који је прописан, а непоступање по таквом захтеву представља прекршај. Замољени орган је дужан и да предузима поједине радње доказивања на захтев органа који води поступак (саслушање сведока, увиђај), а то ће бити случај када је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или губитком времена.

Поред изложеног, потребно је имати у виду и то да се сарадња и међусобни односи између органа различитих нивоа власти уређују шире од два описана облика сарадње и да то уређење садрже прописи о управи и локалној самоуправи (Закон о државној управи, Закон о локалној самоуправи и Закон о главном граду), као и поједини други закони (на пример, Закон о инспекцијском надзору). У том уређењу, сагласно Уставу, чини се разлика између сарадње и односа поводом обављања поверених послова (која укључује тешњу сарадњу и јака надзорна и инструктивна овлашћења органа који припадају нивоу власти који је поверио послове) и сарадње у обављању изворних послова појединих нивоа власти (која подразумева самосталност органа сваког нивоа власти у обављању изворних – сопствених послова и надзорна овлашћења органа вишег нивоа власти која су ограничена на надзор законитости и уставности).

Међународна правна помоћ се реализује између наше земље и других земаља када је то потребно за вођење управног поступка, а преко министарства надлежног за спољне послове. Таква помоћ се пружа иностраним органима под условом узајамности, с тим да то није противно домаћем правном поретку.

2.1.3. Овлашћено службено лице и његова одговорност

Органи у управном поступку поступају преко овлашћених службених лица. То су лица која су распоређена на радна места која чине послови вођења управног поступка и одлучивања у управним стварима, или само послови вођења поступка, или предузимања појединих радњи у поступку. Дакле, може бити три врсте службених лица: 1) она која могу да воде поступак и одлучују у управној ствари, 2) она која могу да воде поступак, али не и да одлучују у управној ствари и 3) она која могу само да предузимају поједине радње у поступку. Када нису

одређена службена лица за одлучивање у управним стварима, онда ће то право имати старешина органа. Иначе, поступање у управном поступку не мора бити једини посао овлашћених службених лица.

Ако је орган који води поступак вишечлани орган (колегијални орган типа већа, савета или комисије), може се овластити један од чланова тог органа да води поступак и припрема одлуку, док ће за одлучивање бити потребна већина гласова свих чланова тог органа. Већа се и гласа на седници, а о већању и гласању води посебан записник.

Да би се обезбедило непристрасно вођење поступка, примењује се *изузеће службеног лица*, што ће по ЗУП-у бити обавезно ако је службено лице:

1) у поступку странка, сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке;

2) са странком, законским заступником или пуномоћником странке сродник у правој линији, затим сродник у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и онда када је брак престао;

3) са странком у односу старатеља, усвојеника, усвојитеља или хранитеља;

4) са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;

5) учествовало у првостепеном поступку;

6) остварило накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, радном или стручном телу странке;

7) могло имати директну корист или штету који зависе од исхода поступка;

8) уколико постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову објективност.

Чим сазна за неки од првих седам наведених разлога, службено лице је дужно да застане с поступком и о разлогу одмах обавести лице или орган који је надлежан за одлучивање о изузећу, а ако се ради о последњем од наведених разлога (осмом), службено лице о томе обавештава лице или орган који је надлежан за одлучивање о изузећу. Изузеће службеног лица може из истих разлога да тражи и странка, али је тада дужна да наведе разлоге због којих сматра да је изузеће потребно.

О изузећу службеног лица одлучује старешина органа, а о његовом изузећу – орган одређен законом или другостепени или надзорни орган. О изузећу чланова колегијалног органа одлучује председавајући тог органа, а о његовом изузећу – колегијални орган на седници. О изузећу се одлучује у року од пет дана.

Правила о изузећу службеног лица примењују се на изузеће вештака и записничара, а о њиховом изузећу одлучује службено лице које води поступак.

Овлашћено службено лице је дужно да поступа законито и у прописаним роковима, као и да доследно поштује сва основна начела и правила управног поступка.

Посебно је у делу ЗУП-а о казненим одредбама прописана *прекршајна одговорност* овлашћеног службеног лица за чињење два прекршаја: 1) ако по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом; 2) ако не проследи жалбу с одговором првостепеног органа на жалбу и списима другостепеном органу у року утврђеном законом или ако не води службену евиденцију о решавању у управним стварима. За оба прекршаја прописана је новчана казна.

Поред прекршајне одговорности, прописана је и *дисциплинска одговорност* службеног лица чијом кривицом дође до неизвршења одређених процесних радњи. Дисциплинска одговорност ће постојати ако службено лице: 1) не изврши по службеној дужности увид у податке потребне за вођење поступка, а о којима се води службена евиденција; 2) на захтев органа који води поступак бесплатно и у року не уступи податке о којима води службену евиденцију; 3) не изда решење у законском року; 4) не достави списе другостепеном органу или Управном суду у законском року.

2.1.4. Странка у управном поступку и њено заступање

Странке су лица чије су управне ствари предмет поступка, као и лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход поступка. Поред физичких и правних лица, странка може бити и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица када су њихове управне ствари предмет поступка или када исход поступка може да утиче на њихова права, обавезе или правне интересе, као и када је то посебно одређено законом. Такође, заступници колективних интереса (на пример, синдикати) и заступници ширих интереса јавности могу да имају својство странке ако исход поступка може утицати на интересе које заступају.

Зависно од улоге у поступку, може се повући разлика између активне странке (по чијем је захтеву поступак покренут), пасивне странке (против које се води поступак) и узгредне странке (која учествује у поступку ради заштите својих права или правних интереса).

Обично у поступку учествује једно лице као странка, али може бити и више лица са истим интересом (тзв. процесна заједница), а у оба случаја се ради о *једностраначкој управној ствари*. Таква управна ствар је једностраначка јер је реч о једном истом интересу свих лица. За разлику

од тога, постоје и управне ствари с две или више странака са супротним интересима и тада се ради о *двостраначким* и *вишестраначким управним стварима*. Као што ће се касније видети, постоји већи број различитих правила управног поступка за једностраначке и двостраначке ствари.

Да би физичко лице као странка могло да самостално предузима процесне радње у управном поступку (подноси захтеве, даје изјаве, улаже жалбе и др.), потребно је да има *процесну способност*, а ту способност има лице које је потпуно пословно способно, тј. које је пунолетно и није лишено пословне способности. Подразумева се и то да се може бити странка само у својој управној ствари – да мора постојати веза између лица и предмета поступка (тзв. *страначка* или *стварна легитимација)*. Ако би у току поступка престало постојање странке (тако што би физичко лице умрло или правно лице престало да постоји), а права, обавезе или правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике физичког лица или правне следбенике правног лица, дошло би до обустављања поступка. То због тога што нема управног поступка без странке.

У име и за рачун странке у управном поступку могу, а у одређеним случајевима морају да иступају њени законски заступници, овлашћени представници, привремени заступници и пуномоћници.

Законски заступник је лице које заступа процесно неспособну странку. За малолетна лица то је један од родитеља, који обавља заступање у споразуму с другим родитељем, а за децу без родитељског старања и пунолетна неспособна лица то је њихов старатељ.

Правно лице предузима радње у поступку преко свог законског заступника (директора) или другог овлашћеног лица које се одређује актом тог лица и које се тада назива *овлашћени представник*. И органе власти када су странке у поступку заступа њихов овлашћени представник, а када се ради о имовинским правима и интересима – заступаће их Државни, покрајински, општински и градски јавни правобранилац (зависно од тога ком нивоу власти припада орган који се заступа). Овлашћени представници заступају и организације без својства правног лица (одређују се актом тих организација), а исто вреди и за заступање насеља, групе лица и других странака без својства правног лица, с тим што они одређују свог овлашћеног представника или га одређује закон.

Привременог заступника поставља орган који води поступак из одређених хитних разлога и док за то постоји потреба (на пример, када пословно неспособна странка нема свог законског заступника, када правно лице и субјекти без својства правног лица немају свог овлашћеног представника, кад се предузима радња према странци чије пребивалиште и боравиште нису познати, када радња не трпи одлагање а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују

радњи). Привремени заступник се поставља решењем, а жалба на то решење нема одложно дејство. Радње које он предузима у границама овлашћења имају иста дејства као и да их је странка предузела.

Заједнички представник се одређује када две или више странака постоје у истом предмету са истим интересом (процесна заједница) и он иступа у име свих странака. Ако странке не могу да се о томе договоре, орган ће поставити заједничког представника (који ће их представљати док оне не одреде другог). У истом случају, странке могу имати и заједничког пуномоћника ако га ангажују. И када имају заједничког представника и заједничког пуномоћника, странке задржавају право на самосталност у поступку.

Странка која је пословно способна и законски заступник странке имају право да сами иступају у поступку или да одреде свог *пуномоћника* који ће их заступати у појединим радњама или у целом поступку. Пуномоћник може бити адвокат и свако друго потпуно пословно способно лице, осим лица које се бави надриписарством (тј. које незаконито пружа правне услуге). Пуномоћје се може дати у писменој форми, као и усмено на записник код органа који води поступак. У пуномоћју се назначава да ли се заступање односи на цео поступак или само на поједине радње поступка, а странка може да учествује у поступку уз свог пуномоћника и да опозива поједине његове изјаве. Постоје и одређене изјаве које може дати само странка или њен законски заступник, а не и њихов пуномоћник. Пуномоћнику се увек може отказати пуномоћје. С друге стране, он не може отказати пуномоћје док траје нека радња поступка. Пуномоћник је дужан да органу стави на увид своје пуномоћје, а у случају да то не учини, орган му може дозволити да предузме поједине радње поступка под условом да накнадно приложи пуномоћје. Ако то ипак не учини у остављеном року, радње које је предузео остаће без правног дејства.

2.1.5. Стручни помагач, преводилац и тумач

Стручни помагач је лице које странка одреди да јој помаже давањем објашњења и савета о стручним питањима поступка. То није заступник или пуномоћник странке, па не може давати изјаве уместо ње. За стручног помагача не може се одредити лице које нема пословну способност или се бави надриписарством. По правилу, одређивању стручног помагача има места код сложенијих управних ствари.

Преводиоци су стручна лица која помажу службеном лицу у општењу са учесницима поступка који не разумеју језик на коме се води поступак (превођењем тока поступка и писмених и других обавештења на језик и писмо које разумеју).

Тумачи знаковним језиком омогућавају општење и праћење тока поступка лицима која због физичких недостатака не могу да говоре и да чују.

Улога преводиоца и тумача не може да се прошири на заступање или давање савета, исказа и мишљења, већ се ограничава на превођење и омогућавање комуникације.

2.2. Начини општења органа и странака

Управни поступак претпоставља одвијање двосмерне комуникације између учесника поступка која се у ЗУП-у означава речју „општење". Општење између органа и странака, као и других учесника поступка, одвија се у писаном и усменом облику, а оно треба да буде брзо и ефикасно, с тим да се очувају правна сигурност и економичност поступка. Писмено општење обухвата електронско општење као модернији и општење у папирном облику као класичан начин општења управе и грађана.

Орган је дужан да на својој веб-презентацији објави обавештење о могућностима електронског општења, начину подношења електронских докумената органу и начину упућивања истих докумената странкама. Странка може да електронски општи са органом ако се претходно с тим сагласи, а биће дужна да то чини када је такав начин општења одређен посебним прописом (таква пракса се шири). Електронски документи морају бити потписани сагласно закону који уређује електронски документ и отпремљени сагласно Закону о електронској управи. Ако електронски документ који је орган упутио странци није читљив, она може захтевати да јој се документ упути у другом погодном облику, а ако се исто догоди са документом који је странка поднела органу, он ће јој одредити рок у којем треба да достави документ у другом погодном облику (ако странка пропусти да то уради, сматраће се да није ни поднела документ).

Као посебне начине општења ЗУП уређује поднеске, записник и разгледање списа и обавештавање о току поступка, који се даље излажу тим редом. У начине општења спадају још обавештавање странака и позивање (странака, сведока, вештака), који се уређују у другим деловима ЗУП-а.

2.2.1. Поднесци

Поднесци су захтеви, обрасци, предлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори, представке, обавештења, саопштења и друге врсте писаних обраћања странака органима. Поднесак може бити и усмено саопштен органу на начин предвиђен законом. Сваки поднесак мора бити разумљив, а да би се по њему могло поступити, мора да садржи нарочито: лично или пословно име, пребивалиште или боравиште странке, седиште и назив органа коме се подноси, назнаку управне ствари која је предмет поступка, сврху поднеска (захтев или предлог из ког се

види шта странка тражи), адресу на коју орган треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска. У поднеску треба назначити пуномоћника или заступника ако их има. Посебним законом и другим прописом може се одредити и ближа садржина поднесака (на пример, пореска пријава или други обрасци чија је садржина прописана).

Ако је поднесак неразумљив или непотпун тако да спречава поступање по њему, сматра се *неуредним поднеском*. Орган је тада дужан да у року од осам дана обавести подносиоца о томе како да уреди поднесак и одреди му рок за то, не краћи од осам дана. Када подносилац отклони недостатке у року, сматраће се да је поднесак уредан од почетка, а ако то не учини – поднесак се одбацује решењем.

Поднесци се предају органу коме су насловљени, осим када је неки други орган овлашћен за њихов пријем. Могу се предати непосредно, преко поште, електронским путем и преко дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству. Уз то, могу се и усмено саопштити на записник код органа. Ако се ради о кратким и хитним изјавама, странка их може саопштити телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин који одговара природи ствари, а службено лице ће о томе саставити забелешку у спису предмета.

Примљени поднесци се *евидентирају* по редоследу пријема, а *пријем потврђује* без наплаћивања таксе (тј. не наплаћује се потврђивање пријема поднеска, али такса се може плаћати уз поднесак, на пример, за жалбу или захтев за путну исправу). Пријем електронски послатог поднеска потврђује се одмах, истим (електронским) путем. Ако орган није надлежан за поступање по поднеску, примиће га и проследити надлежном органу уз обавештење подносиоца о томе. Међутим, када орган не може да утврди у чију надлежност спада поступање по поднеску, дужан је да упозори подносиоца на то да ће решењем одбацити такав поднесак.

Уобичајено, поднесак садржи један захтев, али странке могу да једним истим поднеском искажу и више захтева. Када прими *поднесак с више захтева*, орган ће проценити да ли је он надлежан за решавање свих захтева и ако је такав случај, узеће их све у решавање као одвојене захтеве. Ако није надлежан за решавање свих захтева, орган ће узети у решавање оне захтеве за које је надлежан, а остале ће проследити надлежном органу и о томе обавестити странку.

2.2.2. Записник

Записник је писмено које се саставља о усменој расправи, важнијим усменим изјавама странака, других учесника поступка и трећих лица, као и о другим важнијим питањима, односно радњама у поступку. Законом је утврђено да се у записник обавезно уноси: назив органа; радња која се предузима с назнаком места, дана и часа предузимања

радње; управна ствар која је предмет поступка; лична имена службених лица, присутних странака и њихових заступника и других лица; опис тока и садржине предузетих радњи и датих изјава (тачно и кратко). У записнику се наводе и све исправе које су коришћене и оне се, по потреби, прилажу записнику.

Пре закључивања, записник се чита присутним лицима и она имају право да га прегледају и ставе примедбе. На крају записника се наводи да је он прочитан и какве су примедбе на њега стављене. Затим га потписују лица која су учествовала у поступку, службено лице и записничар ако га је било. Ако лице одбије да потпише записник или оде пре закључења записника, то се уноси у записник и наводи разлог.

Записник који је сачињен сагласно пропису јесте јавна исправа и доказ о току и садржини радњи и датих изјава, изузев оних делова на које је лице ставило примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати нетачност записника.

Посебну врсту записника представља записник о већању и гласању који се саставља када поступа колегијални орган.

За разлику од важнијих питања поступка о којима се саставља записник, мање важне радње поступка и изјаве странака, саопштења, службена опажања, усмена упутства и налози не уносе се у записник, већ се о њима ставља *забелешка у списима предмета* коју потврђује службено лице уз назнаку датума када је стављена.

2.2.3. Разгледање списа и обавештавање о току поступка

Странке имају право да разгледају списе предмета у присуству службеног лица. Оне могу и да о свом трошку добију копију списа, а та копија може да им се достави поштом или на други погодан начин. Такви трошкови не могу да пређу износ неопходних трошкова за израду и достављање копије списа. Ако се документи чувају у електронском облику, орган може омогућити њихово разгледање и преузимање у том или у штампаном облику. Права која има странка, има и заинтересовано лице које докаже свој интерес.

Странке и заинтересована лица не могу разгледати записник о већању и гласању колегијалног органа и нацрте решења. Са списима који садрже тајне податке или податке о личности поступа се у складу са законима који уређују тајне податке и заштиту података о личности. Податке о личности са којима се упозна, странка може користити само у том управном поступку.

Странка и заинтересовано лице имају и право да се обавесте о току поступка (фази у којој се поступак налази, радњама које су предузете и које следе и сл.).

Право на разгледање списа и обавештавање о току поступка остварују се путем подношења писменог или усменог захтева. Ако захтев

подноси заинтересовано лице, орган може затражити да то лице писмено или усмено образложи свој правни интерес. Орган има обавезу да у року од осам дана обавести подносиоца захтева о томе како и када може да разгледа и добије копију списа предмета или да решењем одбије захтев. Против тог решења, као и када орган ништа не предузме поводом захтева, може се изјавити жалба у року од осам дана.

2.3. Обавештавање странака и поступци обавештавања

2.3.1. Основна правила и поједини поступци обавештавања

Под обавештавањем се подразумева радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари. За обавештавање се везује наступање одређених правних последица, па је оно детаљно регулисано.

Као *начини (поступци) обавештавања* прописани су: 1) обавештавање електронским путем, 2) обавештавање путем поште и на други погодан начин, 3) обавештавање путем достављања и 4) обавештавање усменим путем – ако је странка присутна. Органу је препуштено да бира начин обавештавања, уз обавезу да води рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичности и једноставности. То право избора орган не може да користи једино када је законом одређен конкретан начин обавештавања који се онда мора и применити. Када се ради о кратким и хитним обавештењима, она се могу дати телефоном, електронским путем или на други погодан начин.

Основно правило је да се обавештава странка, изузев када она има законског заступника, пуномоћника или посебног пуномоћника за примање писмена (тада се они обавештавају). Такође важно правило гласи: у случају када је при обавештавању начињена очигледна грешка, сматраће се да је обавештавање извршено тек на дан у који буде стварно извршено.

Као *места на којима се врши обавештавање* сматрају се стан, пословна просторија или радно место странке. Адвокат се обавештава у својој канцеларији, а обавештење се може извршити и лицу запосленом у канцеларији. Разуме се, могуће је извршити обавештавање и на другим местима, уколико се прималац с тим сагласи. Да би обавештавање текло уредно, захтева се да странка и законски заступник одмах обавесте орган ако током поступка промене пребивалиште, боравиште или седиште. Када то не учине, па службено лице не може ступити у контакт са њима, примениће се јавно достављање.

Постоје и тзв. *посебни случајеви обавештавања*, који се тичу места боравка и посебности положаја одређених лица. Прво, обавештавање физичких и правних лица у иностранству врши се непосредно или дипломатским путем ако међународним уговором није друкчије

предвиђено. Друго, лица у Војсци Србије обавештавају се преко надлежне команде, а припадници специјалних јединица полиције преко њихове команде (тај статус има само САЈ – Специјална антитерористичка јединица). И треће, лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе. Сматра се да је обавештавање у сва три случаја извршено када прималац добије писмено.

Пуномоћник за пријем обавештења је лице које странка може одредити као лице коме се упућују сва писмена насловљена на њу (о чему она благовремено треба да писмено или усмено извести орган). Поред тога, такав се пуномоћник обавезно поставља у два случаја: 1) када се странка или законски заступник налазе у иностранству а немају свог пуномоћника у Републици Србији и 2) када је у поступку више од пет странака које немају супротне интересе и немају заједничког пуномоћника. У оба случаја, орган странкама одређује рок за постављање пуномоћника за пријем обавештења, а ако оне тај рок пропусте, орган ће поставити таквог пуномоћника о њиховом трошку. Улога пуномоћника за пријем обавештења јесте у томе да странкама проследи обавештења, с тим што му закон даје овлашћење да у име странке уложи правно средство (приговор и жалбу) када странци не може да уручи писмено и она због тога може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

Обавештавање електронским путем може бити формално и неформално. Први начин обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа и одвија се у складу са законом. Има исти значај као и достављање писмена, па се користи у случајевима за које је предвиђена обавеза достављања. Неформално обавештавање се користи у осталим случајевима и за њега није потребна потврда о извршеном пријему.

Обавештавање преко поште могуће је обичном и препорученом поштом, а ово друго се изједначава са достављањем. Кад је писмено упућено обичном поштом сматра се да је примљено осмог дана од дана предаје пошти (кад је адреса у Републици Србији), односно петнаестог дана (кад је адреса у иностранству). Код препоручене поште, сматра се да је писмено уручено на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке.

2.3.2. Достављање

Достављање је посебан вид обавештавања и може бити извршено на три начина: као лично, као посредно и као јавно достављање. Лично и посредно достављање врши се преко службеног лица органа, поште или електронским путем, а прималац може по изузетку бити позван да преузме писмено (када то налажу природа и значај писмена). Достављају се писмена (решења, закључци, позиви и др.), а достављање се врши радним даном од 8.00 до 20.00 сати, с тим што је органу дозвољено да, по изузетку (тј. из нарочито важних разлога), одлучи о

томе да се достављање изврши и у нерадни дан и ноћу (после 20 сати). Ако се достављање врши правном лицу, писмено се предаје у његовом седишту или на посебној адреси која је регистрована или заступнику тог лица на његовој адреси.

Лично достављање је обавезно када од дана достављања почиње да тече рок који се не може продужити, осим када је законом друкчије предвиђено. Такође је обавезно и када закон тај начин достављања посебно одређује за поједине случајеве, односно писмена. Састоји се од уручења писмена лицу којем је насловљено (примаоцу). Достављач писмена је службено лице органа или поштански достављач. Ако прималац одбије да прими писмено, достављач о томе сачињава белешку и оставља обавештење на месту где је писмено требало уручити (у обавештењу се назначава лично име примаоца, подаци о писмену, просторији у којој се оно може преузети и рок у коме се то може учинити, као и датум остављања обавештења). Када се прималац не затекне на адреси, достављач треба поново да покуша доставу у року од 24 сата. Ако се поново догоди исто, достављач о томе сачињава белешку и поступа као у случају одбијања пријема писмена. У оба случаја, сматра се да је лично достављање извршено пошто протекне 15 дана од дана остављања обавештења.

Посредно достављање се користи када није обавезно лично достављање и када се прималац не пронађе на адреси на којој му је писмено требало уручити. Састоји се у предаји писмена другом лицу које прихвати да уручи писмено примаоцу. Под „другим лицем“ подразумевају се најпре чланови домаћинства примаоца и лица која с њим раде (кад се достављање врши на радном месту примаоца), с тим што то не може бити лице које је противна странка у истом поступку (отворено питање је како ће достављач знати тај податак ако му он није саопштен). Лице које је примило писмено потписује доставницу, у коју достављач уноси његов однос с примаоцем и датум уручења писмена. Када нема других лица која би примила писмено, достављач га оставља на месту на коме је требало бити уручено, уз назначавање на коверти и доставници времена и датума остављања, као и рока после ког се сматра да је достављање извршено (15 дана).

Као доказ о извршеном личном и посредном достављању служи *доставница*. То је потврда која се чува у списима предмета, а садржи лично име и адресу примаоца и податке о уручено писмену. Потписују је достављач и лице које је примило писмено, а на њу се уноси и датум уручења писмена („бројевима и словима“). Ако лице које је примило писмено одбије да потпише доставницу, достављач ће то забележити на доставници и унети датум, чиме се сматра да је извршено уредно достављање. Поред папирног облика, доставница може бити у електронском облику код електронског достављања и тада садржи исте податке као и папирна доставница.

Јавно достављање се користи (1) када ниједан други начин достављања није могућ, (2) ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће и (3) у случајевима који су посебно одређени законом. Врши се објављивањем писмена на огласној табли и веб-презентацији органа, а могуће је и путем објављивања у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Ако се јавно доставља (објављује) решење, може се изоставити његово образложење уз обавештење о месту, просторији и начину увида у образложење. Сматра се да је јавно достављање извршено када протекне 15 дана од дана објављивања, а орган може тај рок да продужи из оправданих разлога.

2.4. Рокови

Да би се поступак одвијао ефикасно и окончао благовремено, прописани су рокови за предузимање појединих радњи у поступку, као и за доношење решења у поступку покренутом захтевом странке. Рок је, према томе, протек времена у ком треба да се предузме нека радња у управном поступку. Рокови се рачунају на дане, месеце и године, а могу се рачунати и на сате. Када се рок рачуна на дане (или сате), не рачуна се дан (или сат) догађаја (обавештавања), већ се први наредни дан (или сат) узима као дан (или сат) од ког рок почиње да тече. Ако се рок рачуна на месеце или године, такав рок почиње да тече наредног дана од дана обавештавања, а завршава се истеком оног дана у месецу или години који по броју одговара дану извршеног обавештавања (на пример, рок од месец дана који је почео да тече 10. марта истиче 10. априла). Истек рока може се означити и календарским даном (то је апсолутно одређен рок).

Почетак и ток рока не спречавају дани у којима орган не ради, али ако последњи дан рока пада у нерадни дан органа, онда ће рок истећи протеком првог наредног радног дана. Сматра се да је поднесак предат у року ако га орган прими пре истека последњег дана рока. Два изузетка од тог правила јесу: 1) када је поднесак упућен органу препорученом поштом, као дан пријема узима се дан предаје пошти и 2) за поднеске упућене органу електронском поштом као време пријема сматра се оно време које је одређено посебним прописом.

У зависности од начина њиховог одређивања, почетка рачунања и последица пропуштања, рокови се могу поделити на неколико начина, и то:

– према начину одређивања, рокови могу бити *законом одређени* и *они које одређује орган који води поступак* (у првом случају, закон је одредио рок, на пример, за подношење жалбе, такав рок се не може мењати вољом странке или органа; у другом је

препуштено органу да одреди рок за предузимање неке радње и такав ће случај бити када рок законом није уопште одређен или је одређен као инструктивни рок);

– рокови који су законом одређени могу бити *айсолуйно* и *релайивно одређени* (у првом случају је тачно одређен, на пример, као датум до којег треба уплатити прву рату пореза, а у другом случају је одређен као протек времена од одређеног момента, на пример, рок за жалбу је 15 дана од дана обавештавања о решењу);
– рокови могу бити *йродуживи* и *нейродуживи*, у зависности од тога да ли постоји могућност њиховог продужења на захтев странке који је оправдан и поднет пре истека рока или не;
– према начину на који се рачуна почетак рока, они могу бити *субјекйивни* и *објекйивни* (први се рачунају од сазнања лица за неку чињеницу, а други независно од сазнања – према стварном току ствари; субјективни рок је увек у оквиру објективног рока, тако да формулација обично гласи „у року од 30 дана од дана сазнања за /.../, а најкасније у року од /.../“);
– постоје рокови чијим се пропуштањем губи право на предузимање радње коју је требало предузети пре истека рока (тзв. *йреклузивни рокови*), као и рокови услед чијег пропуштања нема таквих последица, већ се одређује нови рок за предузимање радње (тзв. *дилайорни рокови*).

У случају када је странка због пропуштања рока изгубила право на предузимање радње (на пример, пропуштањем рока за подношење жалбе), она може тражити да се поступак врати у стање у којем је био пре него што је пропустила рок. Та могућност се назива *враћање у йређашње сйање* и странка је може користити у три случаја: 1) ако је без сопствене кривице, тј. из оправданих разлога пропустила рок и због тога је изгубила право на предузимање радње (на пример, услед наступања неког изненадног догађаја који је странку спречио – болести, елементарне непогоде, повреде, смрти у породици и сл.); 2) ако је из незнања или очигледном омашком предала поднесак благовремено, али ненадлежном органу; 3) ако је очигледном омашком прекорачила рок, али је орган ипак примио поднесак најдоцније три дана по истеку рока, под условом да би странка услед задоцњења изгубила неко право.

Странка је дужна да у свом предлогу за враћање у пређашње стање изнесе чињенице које су довеле до пропуштања рока и да те чињенице учини барем вероватним (осим кад су општепознате, какве могу бити, на пример, веће елементарне непогоде). Предлог се подноси у року од осам дана од дана престанка разлога који су проузроковали пропуштање, односно од дана сазнања за пропуштање рока (пример субјективног рока), а најкасније у року од три месеца или дужем

ако је пропуштање изазвано вишом силом (пример објективног рока). Предлог се подноси органу пред којим је требало предузети пропуштену радњу и он о предлогу одлучује решењем. Ако се повраћај дозволи, поступак се враћа у стање у којем се налазио пре пропуштања радње и поништавају се сва решења и закључци које је орган услед пропуштања донео.

2.5. Трошкови поступка

Трошкове управног поступка чине издаци за таксе, лични трошкови странке (доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправдани трошкови заступања странке, трошкови усмене расправе и извођења доказа (стварни трошкови сведока, стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл.), редовни трошкови органа, као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службених лица, огласи и др.). Укратко, то су сви трошкови настали вођењем поступка у једној управној ствари. Настају на страни органа који води поступак, странака и других учесника поступка.

На терет органа падају редовни трошкови поступка, као и трошкови поступка покренутог по службеној дужности који је окончан повољно за странку, ако законом није друкчије предвиђено. Лице које учествује у поступку сносиће трошкове радњи поступка које проузрокује својом кривицом.

Странка сноси стварне трошкове првостепеног поступка који је покренут њеним захтевом. У двостраначким стварима (тј. када се у поступку налазе странке с противним интересима), странка чијим је захтевом покренут поступак и он буде неповољно окончан за њу имаће обавезу да надокнади противној страни њене оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела. Ако се такав поступак оконча поравнањем, свака странка сноси своје трошкове, осим ако се поравнањем не одреди друкчије.

Трошкове другостепеног поступка сноси жалилац ако његова жалба буде одбачена или одбијена или ако одустане од жалбе, а ако жалба буде усвојена – трошкове ће сносити орган који је одлучивао у првом степену. Правило о сношењу трошкова од стране првостепеног органа у случају усвајања жалбе може се разумети као логична последица лошег рада тог органа и оно је осмишљено с циљем да се тај орган подстакне на бољи рад. Међутим, примена тог правила у пракси за сада не наилази на подршку.

О трошковима поступка одлучује се на крају поступка у решењу о управној ствари. Пре тога, странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а орган трошкове поступка који је покренут по службеној дужности. Када је поступак покренут захтевом

странке, а са сигурношћу се може предвидети да ће бити посебних трошкова за вођење испитног поступка (због увиђаја, вештачења или доласка сведока и сл.), орган може странци наложити решењем да унапред положи одређени износ новца за покриће тих издатака (предујам трошкова). Ако странка то не учини у року који је одређен, орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, изузев када је наставак поступка у јавном интересу.

Захтев за накнаду трошкова странка мора ставити пре окончања поступка. Сведоци, вештаци, преводиоци, тумачи и привремени заступници треба да захтевају накнаду приликом сведочења, давања мишљења, превођења, тумачења или заступања, а најкасније у року од осам дана после тога (ако то не учине, губе право на накнаду трошкова, због чега је службено лице дужно да их на то упозори). Сведоци имају право на накнаду стварних трошкова који су настали у вези с поступком, док вештаци, преводиоци, тумачи и привремени заступници имају још и право на прописану награду за своје услуге.

Орган може да *ослободи странку од плаћања трошкова* у целини или делимично, и то ако нађе да их она не може поднети без штете по своје нужно издржавање и издржавање своје породице. Решење о томе доноси се на захтев странке. Ослобађање од плаћања трошкова могуће је и када је то предвиђено међународним уговором.

3. Првостепени поступак

3.1. Покретање поступка и захтеви странака

Поступак се покреће по службеној дужности или захтевом странке. У првом случају, поступак се обично води ради утврђивања неке обавезе странке, а ређе ради остваривања неког њеног права или заштите њеног интереса. У другом случају, поступак се води ради признавања неког права, укидања или умањења неке обавезе странке.

По службеној дужности орган покреће поступак (1) када то одређује закон или други пропис и (2) када утврди или сазна да, с обзиром на чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. Као подстицаји за покретање поступка узимају се у обзир упозорења надлежних органа и представке грађана или организација. Значај таквих упозорења посебно могу имати обавештења инспекцијских органа која они имају право да упућују надлежним органима ради предузимања мера из своје надлежности. Као што је напоменуто, поступак који се покреће по службеној дужности по правилу има за циљ утврђивање неке њене обавезе и за такав поступак може се условно рећи да није у интересу странке. Када покреће такав поступак, орган је дужан да утврди да ли су испуњени услови за покретање поступка и донесе закључак, налог или сличан акт о покретању поступка.

О том акту се обавештава странка, а акт садржи позив за усмену расправу и чињенице на основу којих је утврђено да су испуњени услови за покретање поступка, о којима странка може (има право) да се изјасни. На другој страни, ређе се поступак по службеној дужности покреће у интересу странке, што ће бити онда када је то и у јавном интересу. У таквим случајевима не доноси се посебан акт о покретању поступка, већ се поступак сматра покренутим предузимањем прве радње с циљем вођења поступка (најчешће, позивањем странке).

Захтевом странке покреће се поступак у стварима у којима је то предвиђено законом или када то из саме природе ствари произлази. Захтев странке је тада неопходан и без њега се поступак не може покренути на други начин (тј. по службеној дужности).

Орган ће решењем *одбацити захтев странке* којим је покренут поступак на самом почетку поступка (практично, и пре него што се предузме нека од радњи за вођење поступка) ако нађе да нема услова за вођење поступка, и то у следећим случајевима: 1) уколико се не ради о управној ствари; 2) ако орган није надлежан за одлучивање, а не може утврдити ко је надлежан, 3) ако захтев потиче од неовлашћеног лица (није ималац права или правног интереса); 4) уколико захтев није поднет у року; 5) ако се у истој ствари већ води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно решено тако што је странци признато право или утврђена нека обавеза; 6) уколико захтев који је био неуредан није уређен у одређеном року. Из тих разлога се захтев може одбацити и касније – током целог поступка.

Као тренутак покретања поступка сматра се: 1) пријем захтева странке (када се поступак покреће њеним захтевом); 2) предузимање било које радње ради вођења поступка (када се поступак покреће по службеној дужности у интересу странке); 3) обавештавање странке о акту о покретању поступка (код поступка који се покреће по службеној дужности а није у интересу странке). За тренутак покретања поступка везују се рокови за предузимање радњи у поступку и доношење решења.

Посебан начин покретања поступка представља *покретање поступка путем јавног саопштења*. Користи се у случају покретања поступка према већем броју лица која нису позната или се не могу унапред одредити, а захтев је битно исти према свима њима. Такав поступак је покренут када се објави јавно саопштење, а оно се објављује на веб-презентацији и на огласној табли органа (обавезно) и уз то се може објавити у службеном гласилу, дневним новинама и на други погодан начин.

Током управног поступка (све до окончања другостепеног поступка) могуће је да лице које не учествује у поступку као странка поднесе *захтев да му се призна својство странке*. Орган је дужан да о томе упозна остале странке да би се изјасниле, а потом и да о томе одлучи.

Правило је да се у поступку одлучује о једној управној ствари, али је могуће и да се *више ствари споји у један поступак*, и то: 1) када више

странака поднесу захтеве или 2) када једна иста странка поднесе више захтева. Услови за спајање више ствари у један поступак су следећи: 1) да се права и обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и на истом или сличном правном основу и 2) да је орган надлежан у погледу свих захтева. У спојеним стварима, као и када је поступак покренут јавним саопштењем према већем броју лица, свака странка има право да самостално иступа (предузима процесне радње, ставља предлоге, даје изјаве и сл.). Управни акти којима се предузимају мере према странкама морају бити индивидуализовани да би се знало која се од мера односи на коју странку. По изузетку, индивидуализација није потребна ако су захтеви странака истоветни или кад закон друкчије предвиђа.

Пошто је управни поступак покренут, *странка може да измени постављени захтев* тако што ће га проширити или да постави други захтев уместо првог, али под условом да се измењени захтев заснива на битно истом чињеничном стању. То може чинити све док не буде обавештена о првостепеном решењу, а орган може и да решењем одбије измену захтева.

Такође, странка може да *потпуно или делимично одустане од свог захтева*, и то све док не буде обавештена о другостепеном решењу. Одустајање се изјављује органу који води поступак, писменим путем или усмено на записник. Одустанак странке неће бити прихваћен ако је даље вођење поступка потребно у јавном интересу или када настављање поступка тражи противна странка. Ако се одустајање прихвати, поступак се обуставља решењем, а трошкове обустављеног поступка по правилу сноси сама странка. Поред описаног – изричитог одустанка од захтева, постоје и случајеви у којима се поједине радње или пропуштања странке тумаче као њен одустанак од захтева, па би се ту радило о претпостављеном одустанку од захтева. О којим је радњама и пропуштањима странке реч, биће изложено у даљем тексту.

3.2. Прекид и обустављање поступка

Покренути поступак може да се прекине и обустави. У првом случају поступак ће бити настављен да би се управна ствар решила, у другом се окончава без решавања управне ствари.

Орган *прекида* поступак решењем ако умре законски заступник странке или он изгуби процесну способност (док се не постави нови законски или привремени заступник), ако законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању или су његови интереси противни интересима странке или кад противне странке заступа исти законски заступник (док орган старатељства не одлучи о постављењу новог законског заступника) и ако наступе правне последице стечаја правног лица (док стечајни управник не ступи у поступак). Прекид поступка је могућ и у другим случајевима предвиђеним законом (на пример, док други

орган не реши претходно питање). Док траје прекид поступка, не теку рокови за предузимање радњи и издавање решења. Прекинути поступак се наставља пошто се отклоне разлози који су довели до његовог прекида.

Поступак се *обуставља* решењем ако орган нађе да нема услова за даље вођење поступка и под условом да закон не налаже да се поступак настави, као и у другим случајевима одређеним законом. До обустављања поступка може доћи, на пример, када противне странке постигну потпуно поравнање, када странка изричито одустане од свог захтева или се сагласно закону претпоставља да је одустала од поднетог захтева, када се измени надлежност органа или уништи ствар која је предмет поступка и сл. Обустављени поступак је окончани поступак у коме управна ствар није мериторно решена јер за то није било услова или је престала потреба за решавањем.

3.3. Поравнање

Када у поступку постоје странке с противним интересима (двостраначке и вишестраначке ствари), оне могу у току трајања читавог поступка да се у целини (потпуно) или делимично поравнају (тј. да постигну споразум о свим или само о неким од спорних питања која су предмет поступка). То је једна врста уговора којим оне уређују своје спорне односе поводом којих се води поступак. ЗУП обавезује службено лице да настоји да дође до поравнања странака.

Поравнање мора бити јасно и одређено (да касније о томе не би било спора), а не сме бити на штету јавног интереса или интереса трећих лица (ако је такав случај, орган га неће прихватити). Уредно поравнање се уписује у записник о поравнању и сматра се закљученим када странке потпишу записник. Ако оне то траже, предаје им се оверени препис записника.

Закључено поравнање има правну снагу као и извршно решење донето у поступку и стога представља извршну исправу (исправу на основу које се спроводи извршење). После постигнутог поравнања, поступак се обуставља решењем ако је поравнање потпуно. Када је, међутим, поравнање делимично, поступак се наставља о преосталим спорним питањима.

3.4. Ток поступка до доношења решења

3.4.1. Начин утврђивања чињеница и прибављање података по службеној дужности

После покретања поступка, орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари и доношење решења. Он по службеној дужности и у складу са законом прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за

одлучивање. Конкретније, дужан је да изврши увид, прибави и обради такве податке који се воде у органу или да затражи такве податке од другог органа који води службену евиденцију у којој се подаци налазе (било је већ речи о обавези тог другог органа, као замољеног органа, да тражене податке бесплатно уступи). Може се напоменути и да је начин на који се врши увид, прибављање, обрада, уступање и достављање података о чињеницама о којима се води службена евиденција у регистрима у електронском облику, а који су потребни за одлучивање у управном поступку, ближе уређен посебним правилником из 2019. године.

Мада постоји јасна законска обавеза органа да по службеној дужности прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање у поступку, закон је и странкама оставио право да то саме чине. Стога странка може изричито изјавити да ће она сама, уместо органа, прибавити потребне личне податке (о којима се води службена евиденција) када је поступак покренут њеним захтевом. Међутим, ако она то не учини у року, њен захтев ће се сматрати неуредним и као такав биће одбачен.

Поред тога, странка је дужна да чињенично стање на коме заснива свој захтев изнесе тачно, потпуно и одређено, као и да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу кад је то могуће. Службено лице има право да јој одреди рок за предлагање и подношење доказа, па ако она то не учини у року, њен захтев може бити одбачен. Она не мора прибављати доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Такође, није дужна да доказује чињенице које су општепознате. Своје изјаве, странка по правилу даје усмено, а може их давати и писмено.

У раној фази поступка, као и у каснијим фазама, орган може да одреди и потребну *привремену меру* (привременим решењем), кад је то предвиђено посебним законом.

3.4.2. Непосредно одлучивање и испитни поступак

Ток поступка до доношења решења може се одвијати на два начина: као непосредно одлучивање (тј. као такозвани скраћени поступак) и као одлучивање после спроведеног испитног поступка.

Непосредно одлучивање се одликује изостављањем испитног поступка као посебне фазе управног поступка, тако да се одмах после покретања поступка доноси решење о управној ствари. И тада морају бити утврђене све чињенице које су од значаја за решавање управне ствари (одлучне чињенице), али се оне не утврђују у нарочитом испитном поступку нити се од странака узима изјава. Непосредно одлучивање се може применити у четири случаја:

– ако је странка у захтеву навела чињенице и доказе на основу којих се може утврдити чињенично стање или се то стање може

утврдити на основу општепознатих чињеница и оних које су познате органу;
– ако се чињенично стање може утврдити на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите својих права и правних интереса;
– ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (тј. јачи докази говоре у прилог постојању тих чињеница од оних који негирају њихово постојање, па је стога већа вероватноћа да постоје него да не постоје и у том смислу су „учињене вероватним“);
– када је то предвиђено посебним законом.

У пракси се прилично велики број управних ствари решава непосредним одлучивањем. Реч је о тзв. једноставним управним стварима, затим о онима које се могу решити на основу података и доказа којима располажу органи или их је поднела странка или су општепознати, као и о предузимању хитних мера (у овом другом случају се често доносе и усмена решења).

Испитни поступак је фаза управног поступка у којој се утврђује релевантно чињенично стање. Обавезно се спроводи кад год се путем непосредног одлучивања не могу утврдити чињенице од значаја за одлучивање, као и када се странкама мора пружити прилика да се изјасне ради заштите својих права и правних интереса. Ток испитног поступка одређује службено лице према одредбама закона и захтеву да се правилно и потпуно утврди чињенично стање. Оно одређује које ће се радње извршити и какав ће бити редослед тих радњи, одређује усмену расправу (ако се она одржава) и који ће се докази извести, и одлучује о захтевима странке и поднетим предлозима. Испитни поступак може да се одвија тако да у оквиру њега буде или не буде одржана усмена расправа. У овој фази поступка може се наићи и на претходно питање које се мора најпре решити да би поступак могао даље да тече. О усменој расправи и претходном питању говори се даље у оквиру посебних потпитања.

Странка има право да учествује у испитном поступку, да се изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и предлаже доказе, износи чињенице и правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним, као и да, преко службеног лица, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима. Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке, а поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари. Такође, службено лице је дужно да упозори странку, сведока и вештака да могу ускратити давање изјаве, сведочење и вештачење онда када је то закон предвидео, као и да је давање лажног исказа кривично дело.

3.4.3. Претходно питање

Претходно питање јесте питање које чини самосталну (засебну) правну целину и без чијег решавања не може да се одлучи у управној ствари, а за чије решавање је надлежан суд или други орган, а не орган пред којим се води поступак (на пример, код доделе породичне пензије супрузи и деци може се појавити спор око постојања брака или родитељства или код издавања грађевинске дозволе може бити спорно власништво над парцелом на којој треба да се гради објекат).

Орган мора прекинути поступак док надлежни орган не реши претходно питање у два случаја: 1) ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или се ради о другим случајевима који су законом одређени (таква питања су по правилу у надлежности суда) и 2) ако се пред судом или другим надлежним органом већ води поступак за решавање претходног питања. Прекинути поступак се наставља када решење надлежног органа постане коначно или када судска одлука о претходном питању постане правноснажна.

У осталим претходним питањима орган има две могућности: да сам расправи то питање или да поступак прекине док надлежни орган не реши то питање. Ако сам расправи то питање, онда његова одлука о том питању има правно дејство само у тој управној ствари. Ако се определи за другу могућност (да прекине поступак и сачека решење надлежног органа, а потом настави поступак), орган ће сам затражити од надлежног органа да реши претходно питање уколико се поступак води по службеној дужности. За разлику од тога, када се поступак води по захтеву странке, орган ће странци одредити рок у којем је дужна да својим захтевом покрене поступак пред надлежним органом за решавање претходног питања. Она треба да у том року поднесе доказ да је то учинила, а ако не поднесе доказ – поступак се може обуставити. Код двостраначких ствари је утврђено друкчије решење како противна страна не би трпела последице. Наиме, ако странка која је обавезана да покрене поступак за решавање претходног питања то не учини, орган ће морати сам да реши то питање и да потом настави прекинути поступак.

3.4.4. Усмена расправа

На усменој расправи као делу испитног поступка, усмено се и непосредно разјашњавају све спорне чињенице уз учешће странака, сведока, вештака и других учесника поступка. Она је обавезна у стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима, као и када треба да се изврши увиђај, саслушање сведока или вештака. Поред тога, службено лице може да одреди усмену расправу и у

другим случајевима када је то корисно за разјашњење ствари, било по својој иницијативи било по предлогу странке.

Основно правило је то да је усмена расправа јавна, с тим што се јавност може искључити са целе или са дела усмене расправе у следећим случајевима: 1) ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну; 2) ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала; 3) ако се расправља о односима у некој породици; 4) уколико постоји непосредна и озбиљна опасност од ометања усмене расправе. О искључењу јавности одлучује службено лице по својој иницијативи или на предлог странке или другог учесника поступка, а одлука о томе се објављује на интернет страници и огласној табли органа. Јавност се не сме искључити док се објављује решење. Искључење јавности се не односи на странке, њихове заступнике, пуномоћнике, представнике и стручне помагаче, а сви они су дужни да чувају као тајну оно што дознају на расправи са које је јавност искључена. Може се допустити да таквој расправи присуствују поједина службена лица, научни и јавни радници кад је то од значаја за њихову службу или рад.

О припремању усмене расправе стара се службено лице, које предузима све потребне мере да би се расправа одржала без одуговлачења. Због тога се лицима која се позивају на расправу мора оставити довољно времена за припрему и долазак на расправу, а тај рок по правилу износи осам дана. Ако се позиви не могу на време доставити или постоји вероватноћа да има заинтересованих лица која се још нису појавила као странке, орган може да јавно објави заказивање усмене расправе (применом правила о јавном достављању).

У позиву за усмену расправу наводи се орган који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак и др.) и шта позвани треба да прибави или поднесе. У случају спречености, позвано лице је дужно да о томе извести орган.

Усмена расправа се по правилу одржава у седишту органа, а изузетно на месту увиђаја или на другом месту. Када орган има техничких могућности, може заказати и одржавање видеоконференцијске усмене расправе.

На почетку усмене расправе утврђује се која су од позваних лица присутна и проверава да ли су одсутна лица уредно позвана. Може се одложити ако је странка која није раније саслушана одсутна, а не може се утврдити да ли јој је позив уредно достављен (што не важи ако је заказивање расправе јавно објављено). Када се, међутим, утврди да се уредно позвана странка по чијем је захтеву поступак покренут није одазвала позиву на расправу, поступак се може обуставити ако из целокупног понашања странке може да се претпостави да је она одустала од захтева. За разлику од тога, ако је поступак покренут према

странци и она не дође на расправу, а уредно је позвана и није оправдала изостанак, расправа се може одржати и без ње или одложити на њен трошак.

Странка има право да у току саме расправе ставља примедбе на њен ток, а ако их не стави и поред упозорења службеног лица, сматраће се да нема примедби. Лицу које омета ток расправе може се изрећи опомена, а ако настави с ометањем – новчана казна до износа просечне месечне зараде у Републици Србији у претходном месецу (с порезима и доприносима). Крајња мера је удаљење лица с расправе. Жалба на решење о новчаној казни нема одложно дејство (жалба не одлаже извршење решења).

3.4.5. Доказивање и доказна средства

Доказивањем се утврђује постојање, изглед, садржина и тачност релевантних (одлучних) чињеница за поступање у управној ствари. Оно се врши уз помоћ других чињеница које се називају докази. Као доказ и доказно средство (носилац или извор доказа) у управном поступку се може употребити свака чињеница на основу које је могуће утврдити одређену другу чињеницу или околност битну за доношење одлуке. Према ЗУП-у, као доказ могу да се употребе сва подесна средства, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај и друга средства.

О томе да ли неку чињеницу треба доказивати или не треба, одлучује службено лице које води поступак, а поменуто је и право странке да предлаже доказе. Не треба доказивати чињенице које су општепознате, као ни оне чије постојање закон претпоставља (тзв. правне или законске претпоставке). Пошто законске претпоставке могу бити обориве и необориве, допуштено је доказивати непостојање оборивих претпоставки (могу се обарати другим доказима). На пример, необорива је претпоставка да родитељи одговарају за штету коју причине њихова малолетна деца до седме године, а оборива да је отац детета муж детиње мајке.

Доказивање се врши пред органом који води поступак, а ако је то неизводљиво, повезано с несразмерним трошковима или великим губитком времена, могуће је извршити доказивање и пред замољеним органом.

а) Исправе и уверења

У ширем смислу, исправа је сваки предмет на коме је видно забележено нешто што може послужити утврђивању постојања неке чињенице. У ужем смислу, под исправама се подразумевају писмена, а исправе се деле на јавне и приватне.

Јавне исправе издају у прописаном облику органи и имаоци јавних овлашћења. С јавним исправама су изједначене микрофилмске и електронске копије исправа и репродукције копије јавне исправе. За јавне исправе важи претпоставка њихове тачности, с тим што се могу побијати. Оне поседују доказну вредност ако су без спољних недостатака, а службеном лицу је дато право да оцењује да ли је умањена доказна вредност јавне исправе на којој је нешто прецртавано, уметнуто, брисано, нечитко и сл.

Приватне исправе издају приватна лица и недржавне организације ван вршења јавних овлашћења. На пример, то могу бити уговори, признанице, пословне књиге, финансијски извештаји и сл. За ове исправе не важи претпоставка истинитости и службено лице слободно оцењује њихову доказну вредност.

Исправе прибавља орган који води поступак или их подносе странке. Сматра се да је странка поднела исправу и када обавести орган о службеној евиденцији у којој се налази одговарајући запис доступан органу. Ако се исправа налази код противне странке, службено лице јој налаже да поднесе исправу, а ако она то не учини, службено лице цени према околностима случаја од каквог је то значаја за решавање управне ствари. Када је исправа у поседу трећег лица (тј. лица које се налази ван поступка), од њега се тражи да је добровољно покаже. Ако оно то не учини, налаже му се да исправу покаже на усменој расправи. То лице може одбити да покаже исправу само из разлога из којих сведок може ускратити сведочење или из других оправданих разлога, а када ти разлози не стоје, према њему се поступа као према сведоку који неоправдано ускраћује сведочење. Странка је дужна да накнади трошкове трећем лицу настале у вези с показивањем исправе ако се она позвала на ту исправу. По службеној дужности, орган прибавља исправе у поседу других органа, а странка има право да то и сама чини.

Све исправе, осим када је нешто друго утврђено законом, могу да се подносе у оригиналу, овереном препису или обичном препису, а службено лице утврђује да ли је препис веран оригиналу и о томе ставља белешку на препису. Стране јавне исправе имају исту доказну вредност као и домаће јавне исправе, а важе под условом узајамности и морају бити прописно оверене. Уз њих се, ако је потребно, прилаже оверени превод.

Уверења су посебна врста исправа (документарне исправе) којима се потврђује постојање једног правног односа. Разликују се уверења која издају органи о чињеницама о којима воде службену евиденцију од оних уверења која издају о чињеницама о којима не воде такву евиденцију (о томе је било речи код управних радњи). Прва врста уверења има значај јавних исправа. Друга врста уверења нема такав значај и не обавезује орган коме је поднета, тако да он може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу.

б) Сведоци

Сведок у управном поступку може бити свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти. Једино не може бити сведок службено лице које води поступак. Сведоци могу бити непосредни сведоци и сведоци „по чувењу" (овима другима је податак пренет од другог лица). Године сведока нису од пресудног значаја, а службено лице цени да ли су деца одређеног узраста способна да опазе и репродукују одређене чињенице.

Сведочење је законска обавеза, па је неодазивање на позив за сведочење, неоправдано ускраћивање сведочења или удаљење с места где треба да се сведочи кажњиво. Сведок може бити принудно доведен и обавезан да сноси трошкове довођења (само полиција има овлашћење за довођење сведока), као и новчано кажњен и обавезан да сноси трошкове које је изазвао изостанком или ускраћивањем сведочења. Ако се сведок не одазове на позив или одазове па одбије да сведочи, може се новчано казнити до износа просечне месечне зараде у Републици Србији. Ако и после изрицања новчане казне одбија да сведочи, може се још једном новчано казнити – овог пута до износа две просечне месечне зараде. Сведоку који оправда изостанак поништава се решење о новчаној казни, као и оном сведоку који после изрицања новчане казне пристане да сведочи.

Не може се као сведок испитати лице које би својим исказом повредило дужност чувања државне тајне све док га надлежни орган не ослободи те дужности. Појам „државна тајна" који ЗУП користи у одредби о којој је овде реч није прецизан и треба га тумачити у погледу сва четири степена тајности података утврђена законом који уређује ту материју („државна тајна", „строго поверљиво", „поверљиво" и „интерно").

Сведок може ускратити сведочење у следећим случајевима:

1) уколико би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, сродника по крви у правој линији и у побочној линији до трећег степена, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена (па и кад је брак престао), старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;

2) ако би одговором повредио право и дужност чувања тајне утврђене сагласно закону и прописима о тајности података, као и пословну или професионалну тајну;

3) може ускратити сведочење о чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или лице другог позива који обавезује на чување тајне.

Поред тога, сведок може ускратити сведочење и о другим чињеницама ако наведе разлоге и учини их барем вероватним. Опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или запис-

ничар, затим о радњама које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и када га посебни прописи обавезују да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

Саслушање сведока врши се појединачно, тј. без присуства других сведока који ће доцније сведочити, а сведок се не сме удаљити без дозволе службеног лица. Ако се искази два сведока не слажу, службено лице их може суочити (суочавање је заједничко испитивање два сведока поводом њихових исказа који се не слажу). Сведок који не може доћи због старости, болести или инвалидитета, може бити саслушан у стану или установи у којој борави. Малолетни сведок се саслушава у присуству законског заступника.

Сведочење започиње узимањем личних података од сведока и података о његовом односу са странком, а потом се поучава о томе на која питања може да ускрати одговоре. Затим се испитује о чињеницама (предмету сведочења) и откуда му је познато то што је изрекао. Питања најпре поставља службено лице, па странка или њен законски заступник, који постављају питања преко службеног лица (не директно сведоку). Постављена питања треба да буду разумљива и прецизна, а не смеју бити сугестивна или обмањујућа.

в) Вештачење

Вештак је лице које на основу свог стручног знања даје стручно мишљење и/или стручни налаз од значаја за утврђивање или оцену неке чињенице која је важна за решавање управне ствари. Користи се када је потребно стручно знање којим не располаже службено лице, с тим што предмет вештачења не може бити правно питање (о таквим питањима службено лице мора да има знања).

Службено лице, по службеној дужности или на предлог странке, одређује једног, а у сложенијим стварима два или више вештака. Одређују се предмет и обим вештачења, као и рок за давање налаза и мишљења. За вештака може бити одређено свако лице које има одговарајуће образовање и стручно знање, а вештачење се може поверити и научној или стручној установи. Странка има право да се изјасни о подобности вештака. За вештака се не може одредити лице које по закону не може бити сведок (службено лице које води поступак и лице које би повредило дужност чувања државне тајне). Лице које је одређено за вештака може тражити ослобађање од дужности вештачења ако је преоптерећено тим послом или ако сматра да не би било непристрасно. Странка може да тражи изузеће вештака, а да би у томе успела треба да учини вероватним околности које доводе у питање његово стручно знање или непристрасност. Вештак који неоправдано изостане на позив за вештачење или ускрати вештачење може се новчано казнити као и сведок.

Вештачење се обавља на усменој расправи или изван ње, а у овом другом случају вештак на усменој расправи саопштава налаз и мишљење. Када је више вештака, они заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу – излажу их одвојено. На давање налаза и мишљења вештака сходно се примењују правила о сведоцима. Ако налаз и мишљење вештака нису јасни или су непотпуни, као и када се мишљења и налази два вештака битно разликују или се појави сумња у тачност њиховог мишљења и налаза, вештачење може да се понови с истим или с другим вештацима.

Налаз вештака односи се на утврђивање неке чињенице и опис њеног изгледа (на пример, састав неке течности или утврђивање неког обољења), а мишљење на значај те чињенице и њен утицај на неку ствар или појаву (на пример, да ли је одређена течност опасна за људско здравље или да ли одређено обољење утиче на смањење радне способности). Налаз и мишљење најчешће се дају заједно.

Правила о вештацима се сходно (тј. на одговарајући – прикладан начин) примењују на тумаче и преводиоце (у погледу начина одређивања, изјашњавања странке о њиховој подобности, непристрасности и неоправданог изостанка).

г) Увиђај

Као посебно доказно средство, увиђај се састоји у утврђивању одређених чињеница које су важне за решавање управне ствари путем непосредног опажања службеног лица. Предмет увиђаја могу бити ствари, места и жива бића. По правилу, увиђај се обавља у седишту органа кад су у питању ствари које се могу донети, а кад је реч о месту (локалитети, односно простори) и непокретностима – на лицу места. Увиђај се може снимити и снимак приложити записнику.

Странке имају право да присуствују увиђају, а власник и држалац ствари, простора или земљишта који се разгледају дужан је да допусти вршење увиђаја. Ако он то одбије, може се казнити као и сведок који ускрати сведочење. Штета која се при увиђају нанесе власнику или држаоцу ствари накнађује се, а решење о томе доноси орган. Ако се увиђај обавља у стану, неопходна је сагласност држаоца стана или писмена одлука суда (због заштите права на неповредивост стана).

д) Изјаве странака

Усмене изјаве странака могу се узети као доказ за утврђивање појединих чињеница о којима не постоје други докази, као и у случају ако би прибављање других доказа отежало остваривање права странке. То значи да се у начелу изјавама странке као доказном средству придаје другоразредни значај због могуће пристрасности.

С тим у вези, веродостојност изјаве странке цени се у склопу њеног целокупног изјашњавања у поступку и у склопу других доказа. Пре узимања изјаве, странка се упозорава на кривичну и материјалну одговорност због давања лажне изјаве.

3.4.6. Обезбеђење доказа

Под обезбеђењем доказа у управном поступку подразумева се мера која се предузима када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће то бити отежано. У таквим случајевима, доказ се може извести у сваком стадијуму поступка, па и пре него што је поступак покренут. То је могуће и пошто је поступак окончан а решење није постало коначно или правноснажно (у овом случају сврха је у омогућавању услова за коришћење доказа у поновљеном поступку). Може се радити о стварима чији је век трајања ограничен, или о лицима која треба да буду саслушана а путују у иностранство, или су тешко болесна и сл.

Обезбеђење доказа се врши по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес. Предлог за обезбеђење доказа, поред другог, обавезно садржи чињенице које треба да се доказују и којим ће се доказима то чинити, као и разлоге због којих је нужно обезбедити доказ. Када постоји противна странка, предлог се доставља и њој да би се изјаснила о њему, осим ако постоји опасност од одлагања. Орган који води поступак одлучује о предлогу решењем, а када поступак још није покренут или је окончан, решење доноси орган на чијем се подручју налази ствар или лице. Докази се изводе пред органом који је одлучио о предлогу.

3. Решење и закључак

Као што је већ изложено код појма управног акта (у оквиру питања под 1.5.1), у управном поступку се доносе две врсте управних аката – решења и закључци. До доношења и почетка примене важећег ЗУП-а од 2016. године, решењима се одлучивало о управној ствари а закључцима о процесним питањима (притом, биле су две врсте закључака: против једних се могла уложити посебна жалба, а против других то није било могуће, па се жалба против њих могла користити једино у оквиру жалбе против решења као одлуке о управној ствари). Међу другим новинама, наведени закон увео је две врсте решења – она којима се одлучује о управној ствари и она којима се одлучује о важнијим процесним питањима, док су закључци задржани као акти којима се одлучује о мање важним и споредним процесним питањима. Сагласно томе, изведено је правило да се против обе врсте решења може користити посебна жалба, а против закључака једино у оквиру жалбе

против решења. Ове напомене могу имати смисла једино за оне који су се сретали с управним поступком пре доношења и почетка примене важећег ЗУП-а.

4.1. Решење

4.1.1. Појам решења и посебне врсте решења

Решење је општи назив за управни акт којим се одлучује о управној ствари – праву, обавези или правном интересу странке (мериторно решење), као и о другим питањима одређеним законом (процесна решења). Свако решење се формално (у називу) означава као такво, с тим што посебним законима могу бити утврђени и други називи (одобрење, дозвола, сагласност итд.). Мериторно решење се доноси на основу одлучних чињеница које су утврђене у поступку, а њему претходи скраћени или испитни поступак који се води ради утврђивања чињеница. Затим се на утврђено чињенично стање примењују одговарајући материјалноправни прописи да би се формулисало појединачно правило за понашање странке у датој ситуацији.

У односу на општа правила о решењу постоје одређени изузеци који дају посебне врсте решења. То су следећи изузеци:

- *заједничка или сложена решења* – у њиховом доношењу, када је то прописано, учествују два или више органа на један од следећа три начина: 1) орган доноси решење уз претходну сагласност другог органа (решење се доноси пошто други орган да сагласност на решење и у њему се наводи акт којим је она дата); 2) орган доноси решење уз накнадну сагласност другог органа (орган сачињава решење и доставља га другом органу, а решење се сматра донетим када је други орган дао сагласност посебним актом); 3) орган доноси решење уз мишљење другог органа (прво се прибавља мишљење, па се доноси решење и у њему наводи мишљење). Орган који даје претходну или накнадну сагласност или мишљење дужан је да то учини у року од 30 дана од дана пријема захтева, а ако не поступи у том року, сматраће се да је дао сагласност или мишљење, осим ако закон другачије није предвидео (тј. да нема решења без давања сагласности или мишљења). У уводу решења се наводи да ли је други орган дао сагласност или мишљење и број акта којим је то учинио, односно да у законском року није дао сагласност или мишљење;
- *једно решење у односу на већи број лица* – доноси се када постоји процесна заједница више лица; у диспозитиву (изреци) таквог решења се наводе сва лица, а у образложењу излажу разлози који се односе на свако од њих;
- *генерално решење* – доноси се у односу на већи број лица која нису позната и оно мора да садржи податке из којих се може

видети на која се лица односи (тј. да та лица буду одредива) и у чему се састоји њихова обавеза;

– *решење у облику забелешке на спису предмета* – садржи само диспозитив и доноси се у једностраначким стварима мањег значаја у којима је ангажован приватни интерес (тако да се не дира у јавни интерес или интересе трећих лица), које се решавају лако и брзо и често се појављују, а поступак је покренут захтевом странке и следује му позитивно решење за које су разлози очигледни;
– *делимично, допунско и привремено решење* – делимично решење се доноси у случају када се решава о више питања, а само нека од њих су зрела за решавање и целисходно је да се о њима решава посебно (о преосталим питањима се наставља поступак). Допунско решење се доноси када орган у првом решењу није одлучио о свим питањима о којима је требало да одлучи (пропустио је да одлучи о тим питањима). Доноси се по службеној дужност или по захтеву странке, и то као посебно решење о преосталим питањима. Привремено решење се доноси када је, пре завршетка поступка, потребно привремено уредити спорна питања и односе, било у јавном било у приватном интересу (на пример, одређивање аконтационог износа пензије или пореза). Заснива се на чињеницама које су у том моменту познате и на њему се означава да је привремено, а оно се каснијим решењем укида, ако закон не одређује друкчије. Ако странка тражи доношење привременог решења, орган може доношење решења условити давањем обезбеђења за штету која би могла настати извршењем тог решења супротној странци. Делимично, допунско и привремено решење сматрају се као самостална решења у погледу правних средстава (жалбе и тужбе) и извршења;
– *усмена решења, решења колегијалног органа и решења са упрошћеним образложењем* такође представљају изузетке од општих правила о решењу, а о њима ће се говорити у наредна два потпитања.

4.1.2. Облик и делови решења

Основно правило јесте то да решење има писмени облик – папирни или електронски, са одговарајућим саставним деловима. По изузетку, решење може имати усмени облик.

Решења у усменом облику – *усмена решења* доносе се када се предузимају хитне мере у јавном интересу ради успостављања јавног реда и мира и безбедности или ради отклањања опасности по здравље и живот људи и имовине (на пример, у случају ванредних ситуација проглашених због наступања природних и других катастрофа). Код усмених решења важи и правило да се њихово извршење наређује одмах по

саопштавању. Орган који је донео усмено решење дужан је да га изда странци у писменом облику у року од осам дана, када она то захтева током 60 дана од дана доношења усменог решења.

Писмено решење садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис службеног лица и печат органа или други вид потврде аутентичности. Када се решења обрађују механографски (типска решења), уместо потписа могу да садрже факсимил или одштампано име службеног лица (печат није битан саставни део типског решења). Решење потписује службено лице које га доноси, а ако га је донео колегијални орган – његов председавајући или друго лице одређено актом тог органа.

Увод решења садржи: назив и адресу органа који доноси решење, пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име и презиме или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште, као и кратко назначење предмета поступка. Када решење доноси службено лице, а не старешина органа, наводи се име службеног лица и правни основ његовог овлашћења. Ако су у доношењу решења учествовала два или више органа (заједничка решења), наводе се називи тих органа, као и да ли је дата њихова сагласност или мишљење и број акта којим је дата. Када је решавао колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

Диспозитив садржи кратку и јасну (прецизно одређену) одлуку, а кад је то потребно, може се поделити у више тачака. То ће, по правилу, бити случај када је захтев делимично усвојен или када има више захтева о којима је одлучено решењем. Такође, у посебне тачке се уносе додаци акту (рок, услов или налог), назнака да жалба нема одложно дејство (ако је такав случај) и одлука о трошковима поступка.

Образложење треба (закон користи реч „мора") да буде разумљиво и оно садржи: кратко излагање захтева странке, утврђено чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучни за оцену сваког доказа, навођење прописа и разлога који упућују на одлуку из диспозитива и разлоге за неуважавање неких захтева или предлога (када их је било). У образложењу се морају навести и разлози због којих је одступљено од решења која је орган раније доносио у истим или сличним стварима (зашто је одступио од начела предвидивости). Када је одлучено по слободној оцени, наводи се пропис који овлашћује на то, разлози којима се орган руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење за слободно (дискреционо) одлучивање. Када жалба нема одложно дејство, образложење садржи и позивање на пропис којим је то предвиђено.

Упрошћено образложење је допуштено у једноставним управним стварима, а то су оне у којима је учествовала једна странка и њен захтев се уважава, као и оне у којима је учествовало две или више странака а оне не приговарају постављеном захтеву коме се решењем

удовољава. Такво образложење садржи назначење захтева странака и на основу којих је прописа решено, а обично се решења са таквим образложењем издају на прописаним обрасцима.

Упутство о правном средству представља обавештење странци о томе да ли може против решења изјавити жалбу или покренути управни спор. Ако може да се изјави жалба, наводи се назив органа коме се изјављује, у ком року, висина таксе и да жалба може да се изјави на записник код првостепеног органа. Ако може да се покрене управни спор, наводе се назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у којем се подноси и висина таксе која се плаћа. У случају да упутство о правном средству изостане или да је непотпуно, странка може поступити по закону или тражити од органа у року од осам дана да допуни решење. Ако је, пак, дато погрешно упутство, странка може да поступи по том упутству или по закону, а због тога не сме трпети штетне последице.

4.1.3. Доносилац решења и рок за издавање решења

Решење доноси овлашћено службено лице или руководилац органа који је стварно и месно надлежан за решавање управне ствари. Као што је већ изложено, орган то чини самостално или заједно с другим органима када се ради о заједничким решењима. У случају органа који се организују на колегијалном принципу (а којих је мањи број у поређењу с органима који се организују по инокосном и монократском принципу), ствар се поставља другачије утолико што колегијални (вишечлани) органи могу решавати ако је на седници присутно више од половине њиховог састава (кворум). За доношење решења се захтева прописана већина гласова. Када се број гласова једнако подели (на пример, 10 за и 10 против), одлучује глас председавајућег (превагу има она половина у којој се налази глас председавајућег).

ЗУП прописује *два рока за издавање решења:* 1) када је поступак покренут захтевом странке или по службеној дужности а у интересу странке и у поступку се одлучује без спровођења испитног поступка (тј. непосредним одлучивањем, у скраћеном поступку), рок износи највише 30 дана од дана покретања поступка; 2) када је поступак покренут захтевом странке или по службеној дужности а у интересу странке, али се не може водити скраћени поступак (тј. неопходно је вођење испитног поступка), рок износи највише 60 дана од дана покретања поступка. Није, дакле, утврђен рок за издавање решења када се поступак води по службеној дужности ради утврђивања обавезе странкама (тада би орган требало да буде вођен јавним интересом да се решење изда што пре, односно у разумном року).

Постоје и краћи или дужи рокови за издавање решења који су утврђени посебним законима и другим прописима (на пример, седам или 15 дана или дуже).

Под „издавањем решења" схватају се доношење решења и обавештавање странке о њему, тако да се у рок за издавање решења урачунавају обе наведене радње. Решење, дакле, мора бити и донето и странка о њему обавештена у року од 30 или 60 дана или у другом року који је одређен законом и другим прописом.

Ако решење против ког је допуштена жалба није издато у законском року, странка има право жалбе као да је њен захтев одбијен, а ако жалба није допуштена – странка може тужбом покренути управни спор. Та права може користити само странка чијим је захтевом покренут поступак, као и она у чијем је интересу покренут поступак по службеној дужности. Противна страна не може то право да користи. Узима се, према томе, као да је ствар решена (иако није) и да је негативно решена по странку. Пропуштање рока за издавање решења се иначе назива „ћутањем управе". По изузетку, који је раније поменут, „ћутање управе" може имати и значај позитивне претпоставке – тада се узима да је орган ствар решио позитивно (иако није донео решење), а то ће бити само онда када закон то изричито предвиди (странка тада неће имати право на жалбу).

4.1.4. Исправљање грешака у решењу

Техничке грешке у решењу (као неуредном управном акту) могу се исправити у свако време, а то су грешке у именима, бројевима, писању и рачунању, као и друге очигледне нетачности. Исправка у таквом случају делује уназад, тј. од дана од којег је решење почело да производи дејство, осим када је исправка неповољна за странку. У таквом случају би правна дејства исправљеног решења почела од када је странка обавештена о исправци.

Орган доноси посебно решење о исправци, а исправка се уписује у изворник решења и, ако је то могуће, у све оверене преписе решења. Против решења о исправци може се изјавити жалба, али се њоме не може нападати и решење које се исправља, што значи да се може оспоравати једино сама исправка.

4.2. Закључак

За разлику од решења као управног акта којим се одлучује о управној ствари или о важнијим процесним питањима, закључци су управни акти којима орган управља поступком и који се доносе увек када закон није одредио да се о процесним питањима доноси решење. Примера ради, закључком се одлучује о спајању више ствари у један поступак, прекидању поступка ради решавања претходног питања итд. Посебним законом може бити предвиђено да се о појединим питањима одлучује закључком, чак и када је ЗУП-ом предвиђено да се о њима одлучује решењем (на пример, према Закону о инспекцијском надзо-

ру закључком се одлучује о обезбеђењу доказа, док се према ЗУП-у о истом питању одлучује решењем).

Закључке доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које треба решити закључком. У закључку може бити утврђен и рок када се њиме налаже извршење неке радње. Правило је да се закључци доносе и саопштавају усмено, а у писменом облику се издају на захтев странке или када је то потребно за правилно вођење поступка.

Против закључка се не може изјавити самостална жалба нити поднети тужба за покретање управног спора, већ се они могу оспоравати у оквиру жалбе против првостепеног решења и тужбе против коначног решења. ЗУП још уређује да се на форму и садржину закључка сходно примењују законска правила о решењу.

5. Правна средства

Под правним средствима подразумевају се процесне радње којима се омогућава побијање неправилних и незаконитих аката донетих у управном поступку, као и других облика управног поступања који се не завршавају доношењем управног акта. Према основној подели, правна средства могу бити редовна и ванредна. Редовна су она која се користе за оспоравање управног акта пре његове коначности (жалба) или другог облика управног поступања (приговор), а ванредна се користе против коначних, извршних и правоснажних управних аката. Ова друга средства се у ЗУП-у означавају као посебни случајеви уклањања и мењања решења. Даље се најпре излаже о приговору и жалби (редовним правним средствима), а потом о посебним случајевима уклањања и мењања решења (ванредним правним средствима).

5.1. Приговор

Као правно средство, приговор је уведен ЗУП-ом с циљем стварања могућности за потпунију правну заштиту странака од облика управног поступања какви су управне радње, пружање јавних услуга и управни уговори. Пошто се изјави приговор и о њему одлучи решењем, странка има на то решење право жалбе (и касније тужбе у управном спору) или непосредно може поднети тужбу у управном спору. Тиме је странкама омогућена потпунија правна заштита кроз управни поступак и управни спор.

Приговор може да се изјави у три случаја:

- због предузете управне радње или пропуштања да се она предузме;
- због неуредног или неквалитетног пружања јавних услуга или повреде једнакости корисника приликом пружања услуга;
- због неиспуњења обавезе из управног уговора од стране органа.

Рок за изјављивање приговора износи шест месеци код неиспуњења обавеза из управног уговора, а 15 дана код приговора због управне радње и приговора због пружања јавних услуга. Приговор би требало да има облик и садржину који су слични жалби (сходно се примењују правила о жалби).

Приговор се изјављује руководиоцу органа који је предузео управну радњу, пружио јавну услугу или закључио управни уговор. Тај руководилац је дужан да испита чињенично стање и утврди законитост и правилност оспореног поступања, а затим да својим решењем одлучи о приговору у року од 30 дана од дана пријема приговора.

Приговор може да се одбаци (када је недопуштен, неблаговремен, изјављен од неовлашћеног лица или није уређен у остављеном року). Ако се не одбаци, може да се одбије (ако је неоснован) или да се усвоји (ако је основан).

Ако се приговор усваја, решењем о његовом усвајању (1) обуставља се вршење управне радње и одређује начин уклањања њених последица или се налаже предузимање управне радње коју је требало предузети, или (2) налажу се мере за отклањање утврђених недостатака у пружању јавних услуга, или (3) одређује даљи начин испуњења обавеза из управног уговора и накнада штете настале због неиспуњења обавеза.

На решење о приговору странка има право жалбе или право да покрене управни спор, зависно од нивоа органа који је одлучивао о приговору. Ако изнад органа који је одлучио о приговору постоји другостепени или надзорни управни орган (ово друго важи код пружања јавних услуга од стране јавних служби), постојаће право жалбе, а ако таквог органа нема, постојаће могућност вођења управног спора. Када постоји право жалбе, о жалби против решења о приговору одлучује другостепени орган или надзорни управни орган. Тај орган приликом одлучивања о жалби против решења донетог по приговору има иста овлашћења као и орган који одлучује о приговору (наведена у претходна два става).

Против решења донетог по жалби, као и против решења донетог о приговору, може се водити управни спор у коме одлучује Управни суд.

5.2. Жалба

5.2.1. Право на жалбу, појам, садржина и дејство жалбе

Право сваког лица на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или правном интересу зајемчено је Уставом и основним међународним документима о људским правима. Жалбом против првостепеног решења остварује се редовна управна контрола у оквиру жалбеног – другостепеног

управног поступка. Са становишта жалиоца, жалба је правно средство које омогућава преиспитивање првостепеног управног акта којим он није задовољан. Право на жалбу постоји не само када је решење донето него и када оно није издато у року и када се узима да је захтев странке одбијен. Жалба се не може користити против другостепених решења јер управни поступак има само два степена.

Право на жалбу ипак није апсолутно право, јер постоје ствари у којима је жалба искључена. Такви случајеви су изузеци од општег правила, па је жалба искључена само када је то изричито предвиђено законом, и то под условом да је тада обезбеђено друго правно средство заштите (то друго средство је управни спор). Кључни разлог на коме се темеље случајеви у којима је жалба искључена јесте тај да је у првом степену решавао хијерархијски највиши орган изнад којег нема вишег органа који би контролисао његов управни рад, а додатни разлог јесте процена законодавца да је у неким управним стварима довољан један степен решавања.

Конкретно, *жалба је искључена:*

1) против решења Владе, Народне скупштине и председника Републике;
2) ако нема другостепеног органа који би решавао по жалби (односи се на првостепена решења министарстава и самосталних републичких организација), с тим што жалба може да се и тада изузетно користи ако је то изричито предвиђено законом или се ради о управним стварима у којима је искључен управни спор;
3) у појединим врстама управних ствари за које је то посебним законом изричито утврђено;
4) кад је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законском року сматра усвајањем захтева странке.

Жалбу могу поднети: 1) странка; 2) лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у поступку (њега орган мора обавестити о решењу које је донео); 3) свако лице на чија права, обавезе и правне интересе може да утиче исход поступка – тзв. треће заинтересовано лице; 4) сведоци, вештаци, преводиоци и тумачи – у погледу дела решења који се тиче њих (трошкова, награда и сл.); 5) јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни орган и организација када су законом овлашћени – и то против решења којима је повређен закон у корист појединца или правног лица а на штету јавног интереса.

ЗУП регулише и могућност *одрицања од права на жалбу* које се може учинити од момента обавештења о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање мора бити изричито и неопозиво је, а ако се све странке и лица којима је одбијен захтев за признавање својства странке одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно. Могућ је и *одустанак од поднете жалбе* све док жалилац (који се није одрекао од права на жалбу) не буде обавештен о решењу којим је

одлучено о жалби. И одустанак од жалбе је неопозив, а поступак по жалби се затим обуставља решењем у којем се одлучује и о трошковима поступка.

Општи рок за подношење жалбе је 15 дана од дана обавештавања странке о решењу, ако посебним законом није одређен дужи или краћи рок за жалбу. Код „ћутања управе" (неиздавања решења у року), жалба се може поднети пошто протекне рок за издавање решења, а најкасније у року од годину дана од дана истека рока за издавање решења.

Жалба се може поднети због повреде материјалног и процесног закона, повреде правила о надлежности органа, грешака у утврђивању чињеничног стања или у примени слободне оцене, као и због несагласности решења с гарантним актом. *Садржину жалбе* треба да чини: навођење решења које се побија, назив органа који га је донео, број и датум решења и потпис жалиоца, као и излагање у ком погледу жалилац није задовољан решењем. У жалби могу да се износе нове чињенице и докази, али је тада жалилац дужан да образложи због чега их није раније изнео у првостепеном поступку. Жалбом се сматра и поднесак који није означен као жалба ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење. ЗУП не уређује посебно садржину жалбе која се подноси због неиздавања решења у законском року, али се може закључити да у таквој жалби, поред података о жалиоцу и његовог потписа, треба навести управну ствар о којој се води поступак, датум предаје захтева за вођење поступка, назив органа који води поступак и да ли је жалилац поступио по свим захтевима за достављање потребне документације.

Жалба се предаје првостепеном органу у довољном броју примерака (тј. по један примерак за орган и противне странке ако их има). Ако се жалба грешком преда другостепеном органу, тај орган је враћа првостепеном. Међутим, када се жалба улаже због неиздавања решења у законском року, она се предаје другостепеном органу. *Жалба се може изјавити и усмено на записник код првостепеног органа.*

Улагање жалбе има двоструко правно дејство. Прво се састоји у томе да се решавање по жалби и у управној ствари поводом које је изјављена преноси на другостепени орган (тзв. деволутивно дејство жалбе). Тај орган на државном нивоу може бити: Влада ако је у првом степену решавало министарство а жалба је изузетно допуштена; министар ако је првостепено решење донео орган у саставу министарства; министар, директор органа у саставу или директор посебне организације ако је првостепено решење донела подручна јединица министарства, органа у саставу или посебне организације. О жалбама на првостепена решења ималаца јавних овлашћења решавају државни органи управе (подручни или у седишту, према надлежности за одговарајућу управну област). Када је реч о жалбама на решења општинских, градских и покрајинских органа која су донета у стварима из њиховог

изворног делокруга, о жалбама решавају њихови извршни органи (општинско веће, градско веће и Покрајинска влада).

Преношење надлежности за одлучивање о жалби и коначно решавање у управној ствари на другостепени орган, до којег долази улагањем жалбе, не значи, међутим, да првостепени орган неће учествовати у поступку по жалби, него то да он неће моћи да реши жалбу и оконча управну ствар (поступање првостепеног органа по жалби предмет је наредног потпитања).

Друго важно дејство улагања жалбе састоји се у *одлагању извршења решења* док другостепени орган не донесе решење по жалби и обавести о њему жалиоца (одложно или суспензивно дејство жалбе). Ово дејство није апсолутно, јер трпи изузетке према којима се решење може извршити и пре одлуке о жалби. Тада жалба нема одложно дејство, а то ће бити само када закон изричито предвиђа да жалба у појединим управним стварима не одлаже извршење првостепеног решења (на пример, пореске ствари), као и у случају предузимања хитних мера и када би некој од странака одлагање извршења нанело ненадокнадиву штету или би теже угрозило јавни интерес (о томе је било речи код извршности решења, у оквиру питања под 1.5.1).

5.2.2. Поступање првостепеног органа по жалби

Пошто прими жалбу, првостепени орган најпре испитује њену формалну страну, тј. да ли је она допуштена, изјављена благовремено (у року) и од стране овлашћеног лица. Ако ти услови нису испуњени, одбациће жалбу својим решењем. Исто ће поступити и када жалиоцу одреди рок у коме треба да уреди своју неуредну жалбу, па овај то не учини. Против решења о одбацивању жалбе може се поднети другостепеном органу жалба у року од осам дана, па ако је он усвоји, узеће се у рад и основна жалба која је била одбачена. Иначе, жалба се не може одбацити зато што не садржи жалбене разлоге.

Друго, првостепени орган може да нађе да је жалба основана и да усвоји жалбени захтев тако што ће ствар друкчије решити и својим новим решењем заменити побијано решење. У те сврхе, може и допунити поступак. И против новог решења странка има право жалбе јер је оно опет првостепено решење.

Треће, првостепени орган може поводом жалбе и да поништи своје решење из разлога предвиђених законом, а против тог решења странка се такође може жалити.

Ако жалбу не одбаци или поводом ње не замени или не поништи своје решење, првостепени орган ће жалбу доставити противној странци на одговор и одредити јој рок за то, који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана (када се ради о двостраначким стварима, јер тада постоји противна странка).

Затим је првостепени орган дужан да сачини свој одговор на жалбу и у њему оцени све наводе жалбе, а жалбу са списима предмета, својим одговором и одговором противне странке (ако је има) проследи другостепеном органу. Рок за то је 15 дана од дана пријема жалбе, а 30 дана када је жалбу слао на одговор противној странци. Тиме ће и одлучивање по жалби прећи на другостепени орган. Ако службено лице првостепеног органа не поштује наведене рокове, излаже се могућности прекршајне казне (као што је већ наведено).

5.2.3. Поступање другостепеног органа по жалби

И другостепени орган најпре испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и поднета од овлашћеног лица, као и да ли је уређена у за то одређеном року. Уколико ти услови нису испуњени, жалбу одбацује решењем. Ако је жалба формално уредна, узима је у решавање и након њеног разматрања може тројако поступити:

– одбити жалбу ако је она неоснована (првостепено решење је у свему правилно или је у поступку било мањих неправилности које нису утицале на правилно решавање ствари или образложење није најбоље састављено али су чињенице у поступку коректно утврђене);
– усвојити жалбу и поништити првостепено решење у целини или делимично због било које битне повреде поступка, прописа о надлежности, грешака у примени материјалног прописа или грешака у оцени целисходности и сл. Тада може поступити на два начина – вратити ствар првостепеном органу на решавање или сам мериторно решити ствар, што ће зависити од његове процене тога шта је брже и економичније. Ако сам решава ствар, може непосредно или преко првостепеног или замољеног органа допунити поступак или поновити читав поступак или његов део. Ако враћа ствар првостепеном органу, указаће му на недостатке, а првостепени орган је дужан да поступи по том указивању најдоцније у року од 30 дана;
– усвојити жалбу и изменити (преиначити) првостепено решење ако нађе да је оно правилно и законито, али да се циљ може постићи и другим средствима која су за странку повољнија (начело сразмерности). Решење се може по изузетку изменити и на штету жалиоца, и то када садржи неправилности које су разлог за његово поништавања (крупније повреде закона).

Основно је правило да другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, али по службеној дужности мора да испита и разлоге за поништавање решења који су утврђени законом. Може и да усвоји жалбени захтев из разлога који нису наведени у жалби. Такође, може да измени побијано решење у корист жалиоца и

мимо жалбеног захтева, али само у оквиру оних захтева које је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако се тиме не вређају права трећих лица. На другој страни, измена решења на штету жалиоца могућа је само из разлога који су законом предвиђени за поништавање или укидање решења.

Потребно је разликовати *одбацивање* и *одбијање жалбе*. Одбацује се због формалних недостатака, а одбија када је неоснована. Код одбацивања се не улази у разлоге жалбе, док се код одбијања она узима у рад, испитују њени наводи и утврђује да нема основа за интервенцију према првостепеном решењу, јер је оно законито и правилно.

На облик и садржину другостепеног решења сходно се примењују правила о облику и садржини првостепеног решења. Оно је увек у писменом облику, а у њему се морају оценити и сви наводи жалбе.

Рок за издавање другостепеног решења треба да буде што краћи, а највише 60 дана од дана предавања уредне жалбе, ако посебним законом није утврђен краћи рок. Тај рок обухвата и обавештавање жалиоца о решењу.

Одлучивање по жалби у случају „ћутања управе" (када првостепени орган није издао решење у законском року) и процедура рада по жалби су другачији. Другостепени орган најпре тражи од првостепеног органа да му саопшти разлоге за своје пропуштање рока. Ако је до пропуштања, по оцени другостепеног органа, дошло из оправданих разлога, тај орган ће одредити нови рок првостепеном органу за издавање решења, најдуже 30 дана. Међутим, ако су разлози за пропуштање рока неоправдани, другостепени орган ће затражити списе предмета и сам донети решење или наложити првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган поново не изда решење у остављеном року, другостепени орган ће сам одлучити о управној ствари. Зависно од тога који је од та два органа донео решење, оно ће бити првостепено или другостепено. Описани начин одлучивања се односи на случајеве у којима „ћутање управе" има значење негативне одлуке (одбијања захтева странке), док је у супротним случајевима (када „ћутање управе" има значење позитивне одлуке) искључено право странке на жалбу (као што је већ поменуто).

6. Посебни случајеви уклањања и мењања решења

Пет посебних случајева у којима се решење може уклонити или изменити представљају вид ванредне интервенције (ванредних правних средстава) која се предузима према коначним, извршним или правноснажним решењима. Уклањање или мењање решења врши се доношењем новог решења, против ког се може поднети жалба, осим ако се ради о решењу донетом у случају мењања и поништавања решења у вези с управним спором.

6.1. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором

Пошто управни спор у коме се испитује законитост коначног решења буде покренут (што се чини путем тужбе), орган против чијег је решења спор покренут може све до завршетка спора да поништи или измени своје решење тако што ће уважити све тужбене захтеве. Услов за такво његово поступање јесте тај да се тиме не вређају права противне странке или трећих лица. Право да поништи или измени решење има орган који је доносилац коначног решења, који овим путем обавља самоконтролу и признаје незаконитост свог решења које је нападнуто тужбом.

Орган који је доносилац коначног решења јесте тужена страна у управном спору. Њему суд доставља тужбу на одговор, па он може поништити или изменити своје решење од добијања тужбе до окончања управног спора. Ако поништи или измени своје решење, орган је дужан да о томе обавести суд и странку. Потом ће суд од странке тражити да се у року од 15 дана изјасни о томе да ли је задовољна новим решењем или остаје при тужби. Ако се странка изјасни да је задовољна или се о томе не изјасни у остављеном року (у ком случају се претпоставља да је задовољна), суд ће решењем обуставити вођење управног спора пошто је спорна ситуација отклоњена. Насупрот томе, ако странка изјави да остаје при тужби, то ће значити да није задовољна новим решењем, па суд наставља вођење управног спора.

Мада је ово правно средство веома погодно не само за суд него и за орган и за странку, јер смањује трошкове поступка, убрзава решавање управних ствари и растерећује суд посла, оно ипак у пракси није нашло ширу примену.

6.2. Понављање поступка

Када решење постане коначно, могуће је да дође до понављања поступка из разлога утврђених законом. Поступак се понавља пред органом који је донео решење које је постало коначно (другостепеним или првостепеним органом).

Први разлог за понављање поступка јесте *сазнање за нове чињенице или стицање могућности да се изведу нови докази* који би, сами или у вези с раније изнетим чињеницама и изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења управне ствари. Мора се радити о стварно новим чињеницама и доказима, а не о онима који су већ били изнети у ранијем поступку. Морају бити и одређеног квалитета – таквог да је могућ њихов утицај на садржину одлуке. Такође, мора се радити о чињеницама и доказима које странка није без своје кривице могла раније да изнесе у поступку.

Преосталих 11 разлога за понављање поступка тичу се одређених незаконитости или неправилности које су начињене у поступку који је

претходио доношењу коначног решења. То су следећи разлози: 1) као основ повољног решења за странку послужиле су њене неистините тврдње којима је службено лице доведено у заблуду; 2) решење је донело или поступак водило или у њему учествовало службено лице без овлашћења за то или је имало овлашћење а морало је бити изузето; 3) колегијални орган који је донео решење није имао одговарајући састав или за решење није гласала потребна већина; 4) лицу које је могло да има својство странке није била пружена прилика да учествује у поступку; 5) странка није била заступана сагласно закону; 6) странци која има на то право није било омогућено да прати поступак преко преводиоца или тумача; 7) решење је донето на подлози лажне исправе, лажног исказа сведока или вештака или је настало као последица другог кривичног дела; 8) решење се заснивало на пресуди суда или на одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или измењена; 9) решење је било засновано на одлуци о претходном питању које је надлежни орган касније у битним тачкама друкчије решио правноснажном одлуком; 10) Уставни суд је поводом уставне жалбе утврдио повреду људског права причињену решењем а није поништио решење; 11) Европски суд за људска права је у истој управној ствари утврдио да су повређена људска права подносиоца представке.

Понављање поступка може тражити странка, а може га иницирати и орган који је донео коначно решење по службеној дужности. Странка може то учинити у року од 90 дана од дана сазнања за разлог, односно у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права. ЗУП-ом је било прописано да после протека пет година (објективни рок), странка и орган не могу иницирати понављање поступка. Међутим, одлуком Уставног суда (од 30. јуна 2022. године, објављеном у „Службеном гласнику РС“, број 2/23), брисана је одредба која је прописивала објективни рок за понављање поступка, тако да тог рока сада нема. Уставни суд се водио чињеницом да његове одлуке поводом уставних жалби и одлуке Европског суда за људска права поводом представки наших грађана могу бити донете и по протеку рока од пет година.

Странка подноси *захтев за понављање поступка* првостепеном органу и у њему мора учинити вероватним разлог због којег тражи понављање. Подношење захтева не одлаже по аутоматизму извршење решења које још није извршено, али странка може тражити да се извршење одложи и орган то може прихватити ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади а одлагање није противно јавном интересу и не би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци и трећим лицима. О одлагању извршења се доноси решење.

Орган најпре одлучује о самом захтеву за понављање поступка, тако што испитује његову благовременост, да ли је поднет од овлашћеног лица и да ли је разлог за понављање учињен вероватним. Када

ти услови нису испуњени, захтев се одбацује решењем. Ако се захтев не одбаци, орган испитује да ли би изнети разлог могао довести до друкчијег решења. У случају позитивног одговора, орган решењем дозвољава понављање поступка и одлаже извршење решења, а ако је одговор негативан – решењем одбија захтев. Против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба, док је она дозвољена против решења којим се одбија захтев за понављање поступка.

У поновљеном поступку се спроводе радње с циљем утврђивања чињеничног стања, а понављају се радње на које се односи разлог за понављање поступка. Радње предузима орган који је дозволио понављање, а ако је то другостепени орган, он може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње и одредити му рок за то. Зависно од исхода поновљеног поступка, новим решењем се раније решење може оставити на снази, поништити или укинути и заменити новим (ново решење се доноси најкасније у року од 60 дана од дана покретања поступка).

6.3. Поништавање коначног решења

Другостепени орган, односно надзорни орган, има право да у оквиру својих надзорних овлашћења поништи коначно решење због нарочито тешких повреда закона које ЗУП утврђује као посебне разлоге. Те разлоге дели у две групе: у првој је 11 разлога (због којих се решење може поништити по службеној дужности или на захтев странке), а у другој само један разлог (због којег се решење може поништити једино по службеној дужности).

По службеној дужности или на захтев странке решење се поништава из следећих разлога: 1) ако је донето у ствари из судске надлежности или у другој ствари о којој се не одлучује у управном поступку; 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; 3) ако његово извршење уопште није могуће (у правном или фактичком смислу); 4) ако је донето без захтева странке кад је он неопходан а она није накнадно изричито или прећутно пристала на решење; 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње; 6) ако садржи неправилност која по изричитој законској одредби представља разлог за ништавост; 7) ако га је донео стварно ненадлежан орган, изузев Владе, а није реч о разлогу из тачке 1; 8) ако је у истој ствари раније донето правноснажно решење којим је та ствар друкчије решена; 9) ако при његовом доношењу није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа; 10) ако га је донео месно ненадлежни орган; 11) ако уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Рокови за поништавање су различито одређени: код разлога из тачака 1) до 6) рок је неограничен, код разлога из тачака 7) до 9)

износи пет година и код разлога из тачака 10) и 11) износи годину дана. Очигледно, разлози су груписани по тежини повреда закона и с обзиром на то одређени рокови.

Само по службеној дужности решење се поништава ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт, а рок за поништавање је годину дана. Странкама није дато право да захтевају поништавање решења из овог разлога, мада се чини да је било аргумената у прилог томе (иако су оне имале прилику да тужбом оспоре неправилну примену материјалног закона). Оне би једино могле да органу упућују иницијативе ради тога, а он би имао право да их узме у обзир или да их не узме.

6.4. Укидање решења

Укидање решења је могуће по службеној дужности и на захтев странке, а решење се може укинути у целини или делимично. Надлежан је другостепени или надзорни орган, а кад их нема – онда то може чинити првостепени орган (тј. тада је реч о највишим органима). Решење не садржи правне недостатке, већ су разлози за укидање друге врсте (новонастале околности, воља странке или друго).

Први случај у којем је могуће укидање решења тиче се једино решења које је постало извршно. Оно се може укинути ако би његово извршење, због измењених околности, могло да произведе тешку и непосредну опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди. Услов за укидање је немогућност отклањања наведених последица другим средствима којима се мање дира у стечена права (тј. без укидања решења). Ако се решење укине, странка има право на накнаду претрпљене штете, али не и на изгубљену добит.

Други случај се тиче правноснажног решења чије укидање тражи странка а оно је донето на њен захтев. Услов је да укидање није противно јавном интересу или интересу трећих лица. Радило би се о решењу којим је странка стекла неко право или јој је признат неки правни интерес, али то њено право и интерес повлаче и неке дужности којих би она хтела да се ослободи. Странка свакако не може тражити укидање решења којим јој је утврђена нека обавеза, осим ако се ради о трајној обавези која је изгубила правни или фактички смисао.

Поред два наведена случаја, ЗУП прописује и то да се решење може укинути када је то посебним законом предвиђено.

За укидање решења није одређен рок, па би се у случају укидања извршног решења могло радити о времену између стицања својства извршности и тренутка пре него што је решење извршено. Код правноснажног решења би то било могуће увек.

6.5. Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана

Заштитник грађана је овлашћен да у поступку контроле рада управе, покренутом по својој иницијативи или по представци грађана, спроведе истрагу и утврди постојање повреде права грађана, те да поводом тога упути једну или више препорука за отклањање тих неправилности. Препорука се може односити и на поништавање, укидање или мењање правноснажног решења. Сврха интервенције је у томе да се решење усклади са законом и отклони повреда права грађана.

Пошто орган утврди да има места за интервенцију према решењу (тј. да оно садржи незаконитости), процениће тежину учињене повреде закона и у зависности од тога одлучити се за поништавање, укидање или мењање решења. Да би то учинио, потребно је да странка о чијем је захтеву одлучено решењем као и противна странка на то пристану и да се тиме не вређају интереси трећих лица. Ако орган сматра да није потребно да поступи по препоруци Заштитника грађана, дужан је да га о томе обавести. За коришћење овог правног средства није прописан рок, тако да се оно може користити увек по наступању правноснажности решења.

За коришћење овог средства потребно је, према томе, да се стекне неколико услова: да Заштитник грађана упути одговарајућу препоруку, да орган процени да има места интервенцији (да постоји повреда закона у решењу), да странка о чијем је захтеву одлучено решењем и противна странка пристану на такву интервенцију према решењу и да се таквом интервенцијом не вређају интереси трећих лица.

6.6. Правне последице поништавања и укидања решења

Између поништавања и укидања решења постоје значајне разлике у односу на правне последице које је решење до тада произвело. Када се решење поништи, поништавају се и правне последице које је оно до момента поништавања произвело, а када се решење укине – спречава се само даље произвођење његових последица, док оне које су већ настале остају недирнуте. То значи да поништавање има правно дејство уназад и убудуће, а укидање само за убудуће. Код поништавања ствар се враћа у првобитно стање као да решења није ни било, а код укидања остају последице решења у правним односима које су настале до његовог укидања.

Потребно је имати у виду да се решење може поништити и укинути у целини или делимично. Код делимичног укидања и делимичног поништавања наведене правне последице би имале ефекте само према укинутим и поништеним деловима, док би неукинути и непоништени делови решења остали на снази као самостална решења, а с њима и њихове раније и будуће последице.

7. Извршење

7.1. Појам извршења, врсте извршења и извршност решења

Сврха доношења решења јесте његово спровођење у живот ради усаглашавања фактичког стања с нормативним стањем утврђеним решењем. Извршење је последња фаза управног поступка у којој се спроводи решење које је постало извршно – стекло својство извршности. Поред решења, још закључак и поравнање представља основ за извршење, па се решење, закључак и акт о поравнању називају *извршним насловом* или *извршном исправом*.

Законска правила о извршењу су правила о принудном путу извршења, а тај пут се користи ако странка не изврши решење добровољно у остављеном року. Ако, дакле, странка сама изврши своју обавезу у року (на пример, плати порез или уклони бесправно изграђени објекат у року који је одређен решењем), неће ни доћи до примене правила о принудном извршењу. Правила о принудном извршењу примењују се само онда када је странкама утврђена каква обавеза (чињење, пропуштање чињења или трпљење туђе радње), а не и када су им призната нека права којима могу слободно да располажу.

Конкретније, *обавеза странке може се састојати*: 1) у новчаном давању (на пример, плаћање пореза, таксе, дажбине); 2) у вршењу неке радње (на пример, исељење из просторије или стана, уклањање одложених ствари с јавне површине или бесправно подигнутог објекта); 3) у уздржавању од неке радње (на пример, забрана обављања делатности или градње објекта); 4) у трпљењу неке радње (на пример, монтажа сирене за потребе узбуњивања на објекту); 5) у предаји неке ствари (на пример, неисправних намирница или оружја које се одузима).

У зависности од врсте обавезе, извршење се спроводи (1) од стране органа управе по правилима ЗУП-а у управном поступку или (2) од стране суда по правилима закона који уређује судски извршни поступак. Прво је *управно извршење* којим се извршавају неновчане обавезе, а друго је *судско извршење* којим се извршавају новчане обавезе.

Првостепени орган, уколико сам није надлежан за извршење, ставља на решење *потврду о извршности решења* и доставља га органу надлежном за извршење (суду или другом органу који је надлежан за управно извршење).

Својство извршности имају другостепена решења, а у одређеним случајевима и првостепена. Другостепено решење постаје извршно када странка буде обавештена о решењу. Првостепена решења постају извршна: 1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена или је дозвољена али не одлаже извршење решења (нема одложно дејство); 3) када се странке одрекну права на жалбу или одустану од поднете жалбе; 4) обавештавањем странке о решењу којим се њена жалба одбацује или

одбија. Ако је у извршном решењу (било првостепеном било другостепеном) странци дат рок за добровољно извршење, онда ће се решење принудно извршити пошто протекне тај рок а странка не испуни обавезу, а ако тај рок није у решењу одређен, онда ће он износити 15 дана од дана када је решење постало извршно.

7.2. Управно извршење

Као што је већ речено, управно извршење се спроводи ради извршења решења којима су утврђене неновчане обавезе странака. Лице према коме се спроводи извршење назива се *извршеник*, а странка по чијем се предлогу приступа извршењу назива се *тражилац извршења*. Извршење се иначе спроводи по службеној дужности или по предлогу странке. Ако се спроводи по службеној дужности, у поступку извршења учествују орган који спроводи извршење и извршеник, а ако се спроводи по предлогу странке, и она се појављује као трећи учесник поступка (тражилац извршења).

Међу правилима закона од посебног значаја за спровођење извршења налазе се следећа правила: 1) када има више могућности за спровођење извршења, орган је дужан да одабере ону могућност односно начин који је за извршеника најблажи (начело сразмерности); 2) извршење се не спроводи нерадним даном и ноћу (тј. спроводи се радним даном од 7.00 до 20.00 сати), осим када постоји опасност од одлагања и ако орган изда за то посебан писмени налог; 3) ради обезбеђења законитости у поступку спровођења извршења постоје облици контроле тог поступка путем жалбе и по службеној дужности, као и могућности захтевања противизвршења и накнаде штете проузроковане незаконитим извршењем.

Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење, осим ако је законом прописано да то чини неки други орган. Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по спровођењу извршења доноси допунско решење.

Органи полиције и комунална милиција, као и војна полиција у оквиру Војске Србије и Министарства одбране, дужни су да органу надлежном за спровођење извршења, на његов захтев, пруже *помоћ у спровођењу извршења (асистенција)* уколико се основано очекује да ће извршеник или друга лица пружити отпор извршењу акта. Према Закону о полицији (2016), циљ пружања помоћи јесте у омогућавању спровођења извршења акта и заштити безбедности службених лица која спроводе извршење, других лица и имовине који могу бити угрожени отпором који се пружа извршењу акта. Да би се помоћ пружила, потребно је да се претходно (најмање пет радних дана пре дана одређеног за извршење) надлежној организационој јединици полиције упути писани захтев у којем се наводе разлози због којих је потребна

полицијска помоћ, а уз захтев се прилажу копија акта који треба извршити (с потврдом извршности), доказ о покушају извршења без пружања полицијске помоћи и доказ о ангажовању пратећих служби ако су оне неопходне за спровођење извршења. У хитним случајевима такав захтев се може поднети и усмено, уз накнадно достављање писаног захтева. Полиција најпре упозорава извршеника и друга присутна лица да ће употребити средства принуде ако ометају или спречавају извршење, а ако они ипак то чине, она ће употребити средства принуде у складу са законом да би заштитила животе, људска права и јавни ред и спречила чињење кривичних дела и прекршаја, и применити своја овлашћења за откривање почињених кривичних дела и прекршаја и њихових учинилаца. На другој страни, од комуналне милиције се очекује да пружа помоћ у извршењима управних аката општинских и градских органа, али ако она у томе не би имала успеха, да ту помоћ потом пружи полиција.

Надлежни орган издаје *решење о извршењу* по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења. У том решењу се утврђује да је решење које треба извршити постало извршно и одређују се време, место и начин спровођења извршења, а тражиоцу извршења налаже да положи одређену суму новца за покриће трошкова извршења. Истим решењем може се одредити и додатни рок за извршење или да се обавеза изврши одмах. О решењу се обавештавају извршеник и тражилац извршења.

Против решења о извршењу дозвољена је *жалба* која нема одложно дејство. Рок за жалбу је осам дана, а жалба се може односити само на време, место и начин извршења (њоме се не може побијати решење које се извршава). У жалби се може изнети и да је обавеза већ испуњена, да лице није у обавези, да решење које се извршава нема својство извршности и сл. Жалба се предаје другостепеном органу који о њој одлучује. Странка може предложити и да јој се одреди додатни рок за испуњење обавезе, о чему ће орган одлучити.

На предлог извршеника или тражиоца извршења, *извршење може да се одложи* ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету. Услов за то је да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. О предлогу за одлагање одлучује орган који је донео решење које се извршава, а ако се предлог прихвати, извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству.

Започето извршење се обуставља по службеној дужности или на предлог извршеника ако се утврди да је извршеник обавезу у целини извршио, да извршење није било уопште допуштено, да се спроводи према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење и ако је решење које се извршава у међувремену

поништено или укинуто. О томе се доноси решење којим се поништавају и предузете радње.

Пошто се извршење спроведе, а решење које је извршено буде потом поништено или укинуто, извршеник има право да тражи да му се врати оно што му је извршењем одузето, а ако то није могуће – да захтева накнаду штете или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. То се назива *противизвршење*.

Управно извршење се спроводи на два посебна начина: као извршење преко другог лица и као извршење путем принуде – посредне (новчаним кажњавањем) и непосредне (применом средстава физичке принуде).

Извршење преко другог лица примењује се када се извршеникова обавеза састоји у извршењу неке радње коју може извршити и друго лице (на пример, рушење бесправно изграђеног објекта, уклањање предмета с јавне површине и сл.). Орган налаже да се радње предузму преко другог лица, а на трошак извршеника. Због тога се извршенику може решењем наложити да положи унапред одређени износ који је потребан за ту сврху. Обрачун трошкова сачињава се накнадно.

Извршење путем принуде примењује се када се обавеза извршеника састоји у нечињењу (допуштању или трпљењу неке радње) или чињењу, а у питању је радња која се не може извршити преко другог лица. Извршеник се тада принуђава да испуни своју обавезу.

Извршење посредном принудом спроводи се изрицањем новчане казне. Изриче се решењем, а за физичко лице може бити у распону од половине до две просечне месечне зараде у Републици Србији (за претходни месец, са порезима и доприносима). За правно лице је та казна у распону од половине његових месечних прихода до 10% годишњих прихода остварених у Републици Србији у претходној години. Новчане казне могу да се изрекну више пута, све док извршеник не испуни своју обавезу. Извршавају се преко органа надлежних за извршавање новчаних казни за прекршаје, а уплаћују у буџет из ког се финансира орган који је казну изрекао.

Извршење непосредном принудом могуће је када се ради о обавези која се не може спровести преко другог лица или новчаном казном, уз услов да је природа обавеза таква да се може спровести на овај начин и да примена непосредне принуде није искључена прописима. Примењују је органи полиције „према природи обавезе извршеника".

7.3. Извршење ради обезбеђења

За разлику од правила о извршењу која су изложена и где је услов за извршење решења његово својство извршности, код извршења ради обезбеђења реч је о правилима која служе (1) да се унапред обезбеди извршење обавеза утврђених решењем пре него што је насту-

пила његова извршност и (2) да се унапред обезбеди извршење и пре доношења решења ако је обавеза противне стране утврђена или барем учињена вероватном. Главни разлог томе је у потреби да се спречи опасност од предузимања радњи којима би странка избегла предстојеће обавезе или отежала извршење када до њега дође по редовном току ствари (тј. када решење постане извршно).

У првом случају, постоји решење које још није стекло својство извршности и у њему је утврђена обавеза извршеника као извесна. Овде се извршење ради обезбеђења користи због тога што би касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. Орган о томе доноси привремено решење о обезбеђењу, било по службеној дужности било по предлогу странке. Странка треба да у свом предлогу изнесе разлоге који чине вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, а орган може да усвајање њеног предлога условни њеном обавезом да положи новчани износ који би покрио штету насталу противној странци ако она касније не би била у обавези.

У другом случају, извршење ради обезбеђења спроводи се пре доношења решења, у моменту када је утврђена или барем учињена вероватном обавеза странке. Услов за то је постојање опасности да ће противна странка осујетити или знатно отежати будуће извршење обавезе (располагањем имовином, договором с трећим лицем или на други начин). И овде се доноси привремено решење о обезбеђењу на предлог противне странке или по службеној дужности.

Као мере за обезбеђење извршења могу се користити забрана отуђења непокретне имовине, предаја покретне ствари трећем лицу на чување, полагање кауције и сл. У зависности од тих мера, решење се спроводи судским или управним путем.

Ако се извршним или правноснажним решењем касније утврди да не постоји обавеза странке према којој је примењено извршење ради обезбеђења или када је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога, тражилац извршења је дужан да јој надокнади штету. Требало би да постоји истоврсна обавеза органа када је по службеној дужности донео привремено решење о обезбеђењу, па би ту дошла у обзир примена правила о одговорности органа за штету причињену својим радом странкама.

8. Вођење евиденција о решавању у управним стварима

Сви органи који решавају у управним стварима имају законску дужност да воде службену евиденцију о решавању у тим стварима. Непосредна сврха вођења евиденција јесте у успостављању ажурне базе података о решавању у управним стварима која може да допринесе унапређењу поступка решавања у управним стварима, ефикаснијој контроли над радом органа и унапређењу положаја странака у поступку.

Евиденција има прописану садржину коју чине подаци о: броју поднетих захтева за решавање у управним стварима, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања у управним стварима у првостепеном и другостепеном поступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака. Наведени подаци воде се и исказују по управним областима (што значи да орган који решава у управним стварима из две или више области треба да води посебне евиденције за сваку од тих области).

Већ је поменуто да овлашћено службено лице може бити кажњено новчаном казном за прекршај ако не води службену евиденцију о решавању у управним стварима.

9. Електронско управно поступање

Обавеза органа да у свом раду користе електронско управно поступање и да електронски комуницирају међусобно, а нарочито да на тај начин комуницирају са странкама и корисницима својих услуга, установљена је како ЗУП-ом и Законом о електронској управи (2018) тако и низом закона који уређују поједине управне области (на пример, порезе или изградњу објеката). Ближе уређење питања од значаја за ту област садрже Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању (2017), Уредба о ближим условима за успостављање електронске управе (2018) и други прописи. Генерално, примена информационо-комуникационих технологија у обављању послова управе један је од главних смерова у модернизацији читавог система јавне управе.

Сви органи су дужни да уведу електронско управно поступање чим остваре потребне предуслове за то, да обавесте надлежни орган (службу Владе) о увођењу тог поступања и одреде списак одговорних лица која ће бити овлашћења за такво поступање. Од обавезе електронског поступања изузети су акти који садрже тајне податке, јер за поступање с њима важи правни режим установљен Законом о тајности података.

Као три посебно уређена питања од значаја за електронско управно поступање издвајају се питања о пријему електронских поднесака, електронском достављању и потврди о електронској достави. О њима је понешто већ речено (код питања под 2.2. и 2.3), чему треба додати и следеће важније напомене.

Да би се могли подносити електронски поднесци, орган је дужан да припреми *електронске обрасце* за подношење поднесака у електронском облику, а такви обрасци морају бити јасни, прегледни и припремљени тако да је у њих могуће уписати све потребне податке. Ако се потписују, то се чини на начин уређен правилима о електронском потпису и електронској идентификацији.

Пријем електронских поднесака могућ је преко *Портала еУправа* или другог јединственог електронског места и на други начин уређен законом. Адреса електронске поште за пријем поднесака објављује се на веб-презентацији органа, на *Порталу еУправе* и/или на другом веб-порталу (та се адреса додељује органима државне управе на домену *gov.rs*, покрајинским органима на домену *upr.srb* и органима општина и градова на домену *ls.gov.rs*, односно *ls.upr.srb*). Служба Владе надлежна за систем електронске управе отвара налог органа за електронску комуникацију и додељује му јединствени електронски сандучић. Примљени поднесак се евидентира у електронској писарници и о његовом пријему се одмах подносиоцу упућује потврда о пријему (са обавештењем о пријему, датумом и временом пријема и одговарајућим електронским печатом).

Писмена која орган саставља у управном поступању (решења, закључци, уверења и др.), као и подаци из оквира надлежности органа, достављају се електронским путем (као електронски документи) или у папирном облику, о чему је било речи. Електронски документи се достављају у електронски сандучић корисника услуга електронске управе или другим електронским путем у складу са законом. Такав документ сматра се преузетим када корисник потврди пријем отварањем електронске повратнице, која се аутоматски израђује након пријема документа. Ако орган у предвиђеном року не добије електронску повратницу, поновиће достављање документа. Ако ни после тога орган не добије електронску повратницу, аутоматски се израђује обавештење о неуспелој достави. У потврди о електронској достави, ради потврђивања идентитета лица, налазе се лично име и адреса корисника и ти подаци се чувају као лични подаци.

Б. УПРАВНИ СПОР

1. Појам управног спора

Управни спор је врста судског спора која представља главни вид судске контроле управе. Његово постојање предвиђа Устав. Према одредби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних управних аката подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Управни спор уређује Закон о управним споровима (2009). Према члану 1. став 2. тог закона, у управном спору се обезбеђује „судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима".

Дакле, *управни спор је судски спор о законитости коначног управног акта*. Појам управног спора чине следећи елементи: 1) то је вид

судске контроле управе; 2) контролише се управно поступање; 3) предмет контроле је законитост управног акта; 4) управни акт који се контролише је коначни управни акт. Тачно је казати и то да је управни спор такав спор у коме се остварује судска контрола законитости коначних управних аката с циљем пружања заштите правима и правним интересима странака из управног поступка. Такође, кроз управни спор пружа се заштита и јавном интересу кад је управним актом повређен закон у корист физичког и правног лица а на штету интереса државе, покрајине, општине или града.

Управни спор се може водити и када управни акт није донет (у случају „ћутања управе") и тада се утврђују разлози за недоношење акта. Такође, управни спор се може водити и против других (неуправних) коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, а у погледу којих није предвиђена другачија судска заштита.

1. Врсте управног спора

Основна подела управног спора је на управни спор ограничене јурисдикције и управни спор пуне јурисдикције. Разлику између њих чини то да ли се суд задржава само на одлучивању о законитости коначног управног акта или уз то решава и управну ствар.

Управни спор ограничене јурисдикције јесте спор у коме се овлашћење суда задржава на оцени законитости коначног управног акта и на његовом поништавању ако је незаконит. То је спор који се покреће за поништај управног акта. Пошто утврди да је управни акт незаконит и поништи га, суд предмет враћа доносиоцу управног акта који ће донети нови управни акт уместо поништеног у складу са схватањем суда. У свом схватању, суд даје упутство о примени материјалног и процесног права, зависно од тога какве је повреде закона садржао поништени акт. Тужилац већ у тужби треба да определи свој тужбени предлог тако да се из њега јасно види да ли тражи само поништај акта или да суд донесе и нову одлуку којом ће заменити управни акт.

У спору пуне јурисдикције суд својом пресудом поништава управни акт када је он незаконит и мериторно решава управну ствар, тако да се пресудом замењује управни акт и она ће бити извршна исправа. Закон о управним споровима садржи два правила од значаја за вођење спора пуне јурисдикције. Према првом, суду се препушта да процени да ли ће сам решити управну ствар (тј. одлучити у спору пуне јурисдикције), што ће бити онда када природа управне ствари то дозволи и суд сматра да је чињенично стање које је утврђено у управном поступку поуздана основа за мериторно пресуђивање. Друго правило обавезује суд да одлучи у спору пуне јурисдикције (да реши и управну ствар)

када је прво одлучивао у спору ограничене јурисдикције (поништио управни акт и упутио ствар органу управе да је реши), а орган управе потом донео решење у коме није поступио у складу са схватањем суда, па је тужилац поновио тужбу. Такође, ако орган управе после судске пресуде којом је управни акт поништен а ствар упућена њему на решавање не донесе никакво решење, странка може од суда затражити да ствар реши својом пресудом. У оба случаја је најпре одлучивано у спору ограничене јурисдикције, али је орган управе потом игнорисао судску пресуду држећи се „свог става“ а не налога суда.

Могуће су и другачије поделе управног спора, каква је подела на *објективни* и *субјективни управни спор*. Код објективног управног спора суд утврђује повреду објективног права која је учињена у корист физичког или правног лица, а на штету интереса државе, аутономне покрајине, општине или града. Вођење таквог спора иницирају надлежни јавни тужилац и јавни правобранилац. Субјективни управни спор се води с циљем заштите законом признатих права странака (субјективних права) која су повређена управним актом, и он је знатно чешћи у пракси. Покреће га странка да би заштитила своја права и правне интересе.

2. Предмет управног спора

2.1. Главни и узгредни предмет управног спора

Главни предмет управног спора јесте оно о чему суд одлучује и што контролише, а то је законитост коначног управног акта. Контролише се законитост управног акта у погледу оба аспекта примене закона – у материјалноправном и у процесноправном смислу, тј. да ли постоје или не постоје повреде материјалних закона и других прописа, с једне, и процесних закона, с друге стране (да ли је у акту правилно примењен закон и други пропис и да ли су поштована правила поступка). О којим се све врстама незаконитости може радити, видети питање под 5.

Као узгредан предмет управног спора може бити питање о накнади штете причињене оспореним управним актом и питање о повраћају ствари које су одузете на основу таквог акта. Посебан предмет управног спора може бити и „ћутање управе“ и тада суд утврђује разлоге за неиздавање управног акта, а својом пресудом обавезује орган управе да донесе решење или да га ослободи те обавезе.

Предмет управног спора је законом проширен на одлучивање о законитости још две врсте аката који нису управни акти. То су: 1) коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако за поједине од њих није предвиђена другачија судска заштита; 2) други коначни појединачни акти за које је то законом посебно предвиђено.

2.2. Управни спор због „ћутања управе"

Када орган не донесе никакво решење у управном поступку и не обавести странку о њему у законском року, странка изјављује жалбу другостепеном органу (изузев у посебним случајевима када се недоношење решења сматра позитивним актом, тј. узима се као да је удовољено захтеву странке). Ако ни другостепени орган у поступку по жалби не реши управну ствар у року од 60 дана, странка је дужна да му се још једном обрати и затражи да он реши ствар. Пошто ни у даљих седам дана орган не изда решење, странка може да поднесе тужбу као да је њена жалба одбијена, под условом да у таквој ствари није искључена могућности вођења управног спора.

„Ћутање управе" постоји и у случају када другостепени орган у законском року не донесе управни акт по жалби странке, па она и тада има право да тужбом покрене управни спор.

Како сада не постоји акт чија би се законитост оспоравала, суд проверава основаност тужбе и ако нађе да је она основана, одредиће надлежном органу да донесе решење. Тужба ће бити основана ако недоношење акта није проузроковала странка него се оно може приписати неактивности органа. У случају да орган ни после тога не донесе решење, суд ће у спору пуне јурисдикције донети решење којим решава управну ствар.

2.3. Управни акти против којих се не може водити управни спор

Управни спор не може да се води (1) против управних аката против којих странка није искористила жалбу а жалба је била допуштена и (2) против управних аката за које закон обезбеђује другачију судску заштиту, тј. судску заштиту ван управног спора. У овом првом случају, странка није изјавила жалбу у року, одрекла се права на жалбу или је одустала од поднете жалбе. У другом случају, може се радити о обезбеђеној судској заштити у парничном или ванпарничном поступку, као и у нарочитим судским поступцима какви су, на пример, изборни спорови. Тада постоје други видови судске заштите и пошто је довољан један судски пут за заштиту, није могуће водити управни спор.

Судском контролом у управном спору обухваћени су и акти које доносе Влада, Народна скупштина и председник Републике ако се њима решава о појединачном праву, обавези или на закону заснованом интересу, опет под условом да за поједине од њих није предвиђена другачија судска заштита (на пример, жалба Уставном суду).

Од судске контроле у управном спору делимично су изузети и акти који се доносе на основу слободне оцене (дискрециони управни акти). Суд не може ценити правилност саме слободне оцене (јер је она

препуштена доносиоцу акта), али може контролисати оне делове таквих аката који су правно везани. То се односи на следећа питања: 1) да ли је доносилац акта био надлежан; 2) да ли је акт донео на основу законских овлашћења и у границама тих овлашћења; 3) да ли је акт донео у складу с циљем због којег му је овлашћење законом дато. Такође, дискрециони управни акти могу се оспоравати због процесних недостатака и недостатака у погледу облика и делова решења.

3. Надлежност и састав суда

За решавање управних спорова надлежан је Управни суд. Он је део судског система Републике Србије и припада типу судова са специјализованом надлежношћу. Поред суђења у управним споровима као своје главне надлежности, Управни суд врши и друге послове одређене законом (заштита изборног права и др.). Седиште Управног суда је у Београду, а он има одељења у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

Пошто је Управни суд једини суд с надлежношћу за управне спорове, то је и управни спор једностепен а његове пресуде су правоснажне (када би постојали и нижи управни судови, било би могуће да се управни спор води у два степена). Против одлука Управног суда могуће је користити два ванредна правна средства (о којима се говори у питању под 8). О једном од та два ванредна правна средства (захтеву за преиспитивање судске одлуке), одлучује Врховни суд, који је до Амандмана на Устав из 2022. године носио име Врховног касационог суда.

У управном спору Управни суд одлучује у већу од троје судија, с тим што је законом предвиђено да о појединим питањима у припремној фази поступка одлучује судија појединац.

4. Странке у управном спору

Три врсте странака се разликују у управном спору: тужилац, тужени и заинтересовано лице.

Тужилац може бити странка из управног поступка, тј. физичко, правно или друго лице без својства правног лица које је било странка у управном поступку и које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован јавни интерес. Под „другим лицем без својства правног лица“ подразумевају се државни орган, покрајински и локални орган и организација, део привредног друштва с овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, под условом да могу бити носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Такође, тужилац може бити надлежни јавни тужилац (ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса) и надлежни јавни правобранилац (ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике

Србије, аутономне покрајине, општине или града. (Јавна правобранилаштва се организују као Државно правобранилаштво, Покрајинско јавно правобранилаштво, општинско јавно правобранилаштво и градско јавно правобранилаштво.)

Тужени је доносилац коначног управног акта који се оспорава – првостепени орган чији је акт постао коначан или другостепени орган који је одлучио о жалби на првостепено решење доношењем другостепеног решења. Такође, тужени може бити и орган који није донео управни акт у поступку покренутом захтевом странке или није одлучио по жалби странке („ћутање управе").

Заинтересовано лице јесте лице којем би поништај управног акта био непосредно на штету, а то може бити лице које је стекло неко право на основу управног акта. Његов положај је у управном спору као и положај туженог, јер има интерес да се управни акт не поништи. Код једностраначких управних ствари најчешће неће бити заинтересованог лица, осим када се као тужилац не појављује странка него надлежни јавни тужилац или надлежни јавни правобранилац (тада ће странка бити у улози заинтересованог лица јер је у њеном интересу да акт не буде поништен).

5. Покретање управног спора

Управни спор се увек покреће тужбом овлашћеног тужиоца. Основни разлог за покретање спора јесте претпоставка о процесноправној и/или материјалноправној незаконитости коначног управног акта. Такве незаконитости могу бити различитог изгледа и различите тежине и њих Закон о управним споровима као типичне класификује у следеће групе повреда:

- у управном акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- управни акт је донео ненадлежни орган;
- орган није поступао по правилима поступка;
- учињене су грешке при утврђивању чињеничног стања (није правилно утврђено или је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о стању ствари);
- у акту који је донет применом слободне оцене прекорачене су границе законског овлашћења или акт није донет у складу с циљем у ком је овлашћење дато;
- тужени је поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом или је донео акт који је без правног дејства.

Постоје два рока за подношење тужбе против коначног управног акта. За странку и надлежни државни орган (то су јавни тужилац и јавни правобранилац) тај рок износи 30 дана од дана обавештавања о управном акту. Када државном органу акт није достављен, рок за тужбу

је 60 дана од дана обавештавања странке о акту. Рокови су преклузивни – што значи да се њиховим пропуштањем губи право на тужбу.

У случају „ћутања управе", као што је већ поменуто, тужба се не може поднети пре него што истекне рок за издавање решења и још седам дана после поновног обраћања органу. Тужба која је поднета пре тога сматраће се преурањеном и биће одбачена.

У погледу садржине тужбе законом се захтева да буду наведени подаци о тужиоцу и управном акту који се оспорава, због чега се тужба подноси и у ком се правцу и обиму предлаже поништавање управног акта. Ако тужилац захтева повраћај одузете ствари или накнаду штете, у тужби треба да прецизира и тај захтев.

Тужба се подноси у онолико примерака колико има учесника поступка, тј. по примерак за суд, тужени орган и заинтересована лица. Предаје се непосредно суду или му се упућује поштом. Може се предати и у облику електронског документа и сматра се да је такав начин предаје једнак непосредној предаји суду тужбе у писменом облику. Такође, тужба се може усмено изјавити на записник код суда. Војна лица могу предати тужбу и преко своје јединице или команде.

Ако тужилац у оквиру рока грешком преда тужбу органу управе или ненадлежном суду и због тога закасни, сматраће се да је тужба поднета благовремено ако се таква грешка може приписати незнању странке или очигледној омашци. Иначе, орган управе је дужан да примљену тужбу одмах проследи суду.

6. Претходни поступак у управном спору

Под претходним поступком подразумевају се радње суда које се предузимају пре одржавања јавне расправе и одлучивања о тужби. Суд најпре испитује формалне елементе и ако нађе да је тужба непотпуна или неразумљива, позваће тужиоца да отклони недостатке и оставити му рок за то. Ако тужилац не отклони недостатке, а они су такви да спречавају рад суда, тужба ће бити одбачена решењем суда као неуредна. Суд ипак неће одбацити такву тужбу ако установи да је управни акт ништав и тада ће поништити тај акт без обзира на неуредност тужбе.

У следећим случајевима суд може одбацити тужбу у претходном поступку и каснијим фазама поступка: 1) ако утврди да је тужба неблаговремена или преурањена; 2) ако утврди да акт против кога је поднета тужба није управни акт; 3) ако је очигледно да се управним актом не дира у право и правне интересе тужиоца; 4) ако није искоришћена жалба против управног акта а била је допуштена; 5) ако је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге стране; 6) ако уз тужбу поднету због „ћутања управе" нису приложени сви докази; 7) ако постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

У оквиру претходног поступка суд може, по изузетку, да поништи оспорени управни акт, и то ако нађе да тај акт садржи такве недостатке који спречавају рад суда, а који истовремено акт чине незаконитим у формалнопроцесном смислу. Може се пре свега радити о недостацима у облику и форми оспореног управног акта (на пример, када акт нема образложење или неки други од обавезних елемената).

Суд може одлучити и да обустави поступак, а то је могуће у два случаја: 1) ако тужилац одустане од тужбе и 2) ако тужени измени или поништи управни акт у складу са захтевом тужиоца и тужилац се у року од 15 дана изјасни да је новим актом задовољан или се не изјасни о новом акту (прећутна сагласност). Одустанак тужиоца од тужбе могућ је све до доношења судске одлуке по тужби, а о другом случају било је посебно речи као о првом од ванредних правних средстава у управом поступку (под називом „мењање и поништавање решења у вези с управним спором"). У оба случаја поступак се обуставља решењем суда.

У току претходног поступка суд доставља тужбу туженом органу и заинтересованим лицима кад их има. Актом којим се тужба доставља одређује се рок за давање одговора на тужбу који не може бити дужи од 30 дана. Ако одговор изостане, суд понавља захтев још једном, па ако ни тада нема одговора, решаваће спор и без тога. Тужени орган је дужан да у истом року достави списе предмета суду, а ако то ипак не учини (на пример, када су списи уништени), суд ће решавати и без тих списа.

Тужилац може да у претходном поступку постави захтев за одлагање извршења управног акта ако он није већ извршен. Само подношење тужбе, по правилу, нема одложно дејство, али суд може решењем одлучити да одложи извршење до доношења своје одлуке у управном спору. О одлагању извршења суд одлучује у року од пет дана од дана пријема захтева тужиоца, а одлагање је могуће ако би се извршењем нанела штета тужиоцу која би се тешко могла поправити и ако одлагање није противно јавном интересу, нити се њиме наноси ненадокнадива штета противној странци. Изузетно, странка може од суда тражити одлагање извршења и пре подношења тужбе.

7. Редован поступак (утврђивање чињеница и судске одлуке)

У оквиру редовног поступка суд утврђује чињеничну подлогу за доношење одлуке на усменој расправи или ван ње и доноси своју одлуку.

7.1. Утврђивање чињеница

Чињенично стање би, по правилу, требало да се утврђује на усменој расправи, а по изузетку и без одржавања усмене расправе. Суд је нарочито дужан да одржи усмену расправу у следећим случајевима: 1) кад је предмет управног спора сложен; 2) кад је то потребно за разја-

шњење управне ствари; 3) кад су у управном поступку учествовале две или више странака са супротним интересима; 4) кад утврђује чињенично стање да би решио управну ствар, тј. у спору пуне јурисдикције; 5) кад решава без достављених списа из управног поступка.

На другој страни, без одржавања усмене расправе суд решава ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану.

Усмена расправа је по правилу јавна, а јавност се може искључити решењем судског већа за целу расправу или њен део ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и разлози заштите интереса малолетника или приватности учесника поступка.

Председник већа има главну улогу у заказивању и вођењу усмене расправе: он одређује дан расправе, позива странке и руководи расправом. Ако странке изостану, читају се њихови поднесци или се расправа одлаже или се спор расправља и без њиховог присуства. Најпре се даје реч члану већа – судији известиоцу (члан већа посебно задужен да „проучи" дати предмет), који износи суштину спора и стање у коме се спор налази. Потом се даје реч тужиоцу, заступнику туженог и заинтересованим лицима. О расправи се води записник, који потписују председник већа и записничар.

Спор се решава пресудом која се доноси већином гласова чланова већа. О већању и гласању води се записник, а чину већања и гласања не могу присуствовати странке. Када је одржана усмена расправа, правило је да се пресуда одмах усмено објави по тој расправи. Када се, међутим, ради о сложенијим случајевима, пресуда се доноси најкасније у року од осам дана од дана закључења расправе.

7.2. Судске одлуке

У судском спору суд доноси две врсте одлука: пресуде и решења. Пресудом се одлучује о предмету управног спора, а решењима управља поступком.

Решењем се тужба одбацује или поступак обуставља, одлаже извршење решења против ког је поднета тужба и одлучује о понављању поступка.

Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Одбија се када суд нађе да је управни акт законит, чиме ће тај акт постати правноснажан. Ако се у спору радило о „ћутању управе" и пресуда је одбијена, њоме се потврђује да орган није требало ни да донесе управни акт, односно да је његова неактивност била оправдана.

Када се тужба уважи, пресудом се оспорено решење поништава у целини или делимично и предмет враћа доносиоцу акта (спор ограничене јурисдикције) или суд решава мериторно управну ствар (спор

пуне јурисдикције). Ако се предмет враћа доносиоцу акта, пресуда ће садржати: 1) изреку о усвајању тужбе и поништавању управног акта и 2) налог органу да донесе нови акт у складу са схватањем суда, осим ако доношење таквог акта није потребно. Ако је, пак, пресудом решена и управна ствар, пресуда ће садржати: 1) изреку о усвајању тужбе и поништавању управног акта и 2) мериторну одлуку о управној ствари.

Пресудом о усвајању тужбе у спору због „ћутања управе" утврђује се (1) да је тужба основана и (2) налаже се органу да изда решење по захтеву странке.

Делови пресуде и решења су исти: означење суда, имена и презимена председника, чланова већа и записничара, означење странака и њихових заступника, предмет спора, дан доношења и објављивања, диспозитив, образложење и поука о правном средству. Оригинале потписују председник већа и записничар, а странкама се пресуда и решење издају у овереном препису.

8. Ванредна правна средства

Пресуда у управном спору је правноснажна (пошто се спор води као једностепен) и против ње нема могућности коришћења жалбе, али се могу користити два друга правна средства која имају карактер ванредних правних средстава. То су захтев за преиспитивање судске одлуке (о коме одлучује Врховни суд) и понављање поступка (које је могуће пред Управним судом).

Захтев за преиспитивање судске одлуке коју је донео Управни суд могу поднети странка из управног спора и јавни тужилац, а подноси се Врховном суду. Може се поднети у следећа три случаја: 1) кад је то предвиђено законом; 2) кад је суд одлучивао у спору пуне јурисдикције; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Као разлози на којима се темељи захтев могу се навести повреде материјалног права или правила поступка. Странка која је физичко лице захтев може предати искључиво преко пуномоћника из реда адвоката. Рок за подношење захтева је 30 дана од дана достављања судске одлуке. У поступку по захтеву суд најпре утврђује да ли је захтев допуштен, благовремен и изјављен од овлашћеног лица и може га одбацити ако то није случај. Захтев који није одбачен узима се у рад и доставља противној страни на одговор. О захтеву се одлучује пресудом, којом захтев може бити одбијен или уважен. Када се захтев уважи, судска одлука против које је изјављен може бити укинута и предмет враћен Управном суду на решавање.

Понављање поступка је могуће у следећим случајевима: 1) ако странка сазна за нове чињенице и доказе на основу којих би спор могао бити за њу повољније решен; 2) ако је до одлуке суда дошло услед кривичног дела које почини судија или радник суда, или је одлука

издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке или противне странке а та радња представља кривично дело; 3) ако је одлука заснована на пресуди у кривичној или грађанској ствари која је касније правноснажно укинута; 4) ако је исправа на којој се заснива пресуда лажна или лажно преиначена, или ако су сведок, вештак или странка приликом саслушања пред судом дали лажан исказ, а одлука се заснива на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију одлуку донету у управном спору о истој ствари; 6) ако заинтересованом лицу није била дата могућност да учествује у управном спору; 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

Због околности из тачака 1) и 5) понављање поступка ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку. Захтев се подноси у форми тужбе, а рок за подношење је 30 дана од дана сазнања за разлог понављања, осим у случају из тачке 7) када рок износи шест месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије". По истеку пет година од правноснажности одлуке суда (објективни рок), понављање се не може тражити (иако се ради о ствари која је идентична оној код понављања управног поступка, Уставни суд није овде интервенисао својом одлуком).

Тужба за понављање поступка се подноси Управном суду, који је испитује и може је одбацити решењем ако утврди да је неблаговремена, поднета од неовлашћеног лица или да странка није учинила бар вероватним постојање основа за понављање поступка. Ако суд не одбаци тужбу, доставља је противној странци из управног спора и заинтересованим лицима на одговор. По истеку рока за одговор, суд решењем одлучује о томе да ли ће дозволити понављање поступка, па ако нађе да има законског основа за то, поновиће оне процесне радње на које утичу разлози понављања. После поновљеног поступка, суд доноси пресуду којом се раније донета пресуда може оставити на снази, укинути или преиначити.

Против решења о одбацивању тужбе за понављање поступка и решења којим се не дозвољава понављање поступка, као и против нове пресуде Управног суда, може се изјавити захтев за преиспитивање судске одлуке који се подноси Врховном суду.

Уз два изложена ванредна правна средства, из Устава произлази и једна посебна могућност за интервенцију против одлуке Управног суда. То је право Уставног суда да у поступку по уставној жалби преиспитује одлуку Управног суда (поступак по уставној жалби уређује се Законом о Уставном суду). Ако би Уставни суд утврдио да постоји повреда или ускраћивање људског права, могао би да поништи пресуду Управног суда.

9. Извршење пресуде

Пресуде донете у управном спору, као и свака друга правноснажна одлука суда, имају снагу обавезујућих одлука и ауторитет пресуђене ствари (тј. одлуке која се не може мењати или оспоравати и мора се поштовати).

Када је вођен управни спор пуне јурисдикције и управни акт поништен, пресуда у управном спору у свему замењује управни акт и има снагу извршне исправе. Тада је потребно уклонити и последице које је произвео поништени управни акт до доношења пресуде о његовом поништењу.

Када је вођен управни спор ограничене јурисдикције и пресудом уважен тужбени захтев, орган управе је обавезан да управну ствар поново реши и донесе нови управни акт, а у томе је везан схватањем суда. Предмет се практично враћа у стање у коме је био пре доношења поништеног управног акта. Нови управни акт се доноси у року од 30 дана, а ако орган у том року не донесе нови управни акт или донесе нови акт који је противан схватању суда, странка има поново право тужбе Управном суду. Друга могућност је да суд у пресуди којом поништава управни акт утврди да није потребно доношење новог акта (на пример, не постоји обавеза странке која је била утврђена поништеним актом) и тада је орган дужан да се уздржи од чињења – доношења акта у тој управној ствари.

Да би се спречило непоштовање судских пресуда донетих у управном спору од стране органа управе, закон је предвидео два важна средства против тога. Прво, тужилац има право на накнаду штете настале неизвршењем или неблаговременим извршењем пресуде. Накнада се остварује у парници пред надлежним судом. Друго средство су казнене одредбе. Руководилац органа може бити новчано кажњен ако не поступи по пресуди, а решење о казни доноси Управни суд. Новчана казна се може поново изрећи ако се обавеза не изврши после првог изрицања казне. Прописана је и новчана казна која се може изрећи руководиоцу органа ако се не одазове позиву суда да достави тражене исправе, као и за случај недостављања списа из управног поступка на захтев суда, односно када по оцени суда нису наведени оправдани разлози за недостављање списа.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 и 16/22.
2. Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутент. тумачење и 12/23 – одлука УС.
3. Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, број 111/09.
4. Закон о Регистру административних поступака, „Службени гласник РС“, број 44/21.
5. Закон о службеној употреби језика и писама, „Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05, 30/10, 47/18 и 48/18.
6. Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, „Службени гласник РС“, број 94/17.
7. Закон о електронској управи, „Службени гласник РС“, број 27/18.
8. Уредба о ближим условима за успостављање електронске управе, „Службени гласник РС“, број 104/18.
9. Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку, „Службени гласник РС“, број 57/19.
10. Закон о приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21.
11. Закон о заштити података о личности, „Службени гласник РС“, број 87/18.
12. Закон о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.
13. Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

II. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

1. Основна питања о инспекцијском надзору

1.1. Појам инспекцијског надзора, инспекције и инспектора

Инспекцијски надзор јесте један од најзначајнијих послова органа државне управе, а исто тако и органа покрајинске, општинске и градске управе. У функционалном смислу, инспекцијски надзор је саставни део шире контролно-надзорне делатности управе или, како се то уобичајено каже, главни и по својим обележјима специфичан вид управног надзора (правом регулисаног надзора који врши управа). Сврха управног надзора је увек у томе да се интервенцијом надлежног управног органа обезбеди тачно извршавање закона и других прописа од стране оних субјеката чији се рад и поступање надзиру. Стање законитости у областима за које је установљен инспекцијски надзор стога непосредно зависи и од ефикасности тог надзора.

Садржина и појам инспекцијског надзора, у оном његовом кључном делу који се тиче надлежности државне управе, утврђени су Законом о државној управи (2005). Према том закону, *инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.* У овој дефиницији истичу се следећи елементи садржине и појма инспекцијског надзора: 1) субјекти који врше надзор јесу органи државне управе; 2) садржина надзора је испитивање спровођења закона и других прописа од стране физичких и правних лица; 3) начин вршења надзора је непосредан увид у пословање и поступање физичких и правних лица; 4) инспекцијски надзор је ауторитативни посао, јер се његова крајња сврха може састојати у изрицању нарочитих (корективних и делом репресивних) мера на које су инспекцијски органи овлашћени када утврђени резултати надзора то захтевају, тј. када је потребно интервенисати да би се обезбедило поштовање закона и другог прописа.

Закон о инспекцијском надзору из 2015. године (у даљем тексту: ЗИН) такође полази од одређења инспекцијског надзора као посла државне управе. Томе додаје да тај посао, поред органа државне управе, врше још покрајински, општински и градски органи. Тај додатак је

сагласан решењима Закона о државној управи, који утврђује да послови инспекцијског надзора, као једна од врста послова државне управе, тј. послова који се налазе у надлежности Републике Србије, могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и Града Београда. Као новину, ЗИН прецизира да се тај надзор остварује на два основна начина: превентивно и корективно – налагањем мера, а у оба случаја с јединственим циљем који се састоји у (1) обезбеђењу законитости и безбедности пословања надзираних субјеката и (2) спречавању или отклањању штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Појмом *надзирани субјекти* обухватају се сва правна и физичка лица над којима инспекција врши надзор. Поред физичких и правних лица, то могу бити предузетници, различити организациони облици преко којих физичка или правна лица обављају делатности или врше активности а за које не постоји обавеза регистрације, као и субјекти с јавним овлашћењима чије се поступање и пословање надзире. Такође, међу надзиране субјекте долазе и *нерегистровани субјекти* – субјекти који врше делатности или активности а нису уписани у регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган и организација надлежни за упис оснивања правног лица и другог субјекта у одговарајући (основни) регистар. Реч је о субјектима за које је упис у одговарајући регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности, а који тај услов нису испунили. Поред оних који нису уписани у основни регистар, под нерегистроване субјекте потпадају и они субјекти који врше делатности или активности за које нису уписани у посебан регистар или евиденцију, нису прибавили потребну сагласност или поднели одговарајућу пријаву, када су такав упис, сагласност или пријава услов за вршење делатности или активности.

Претежни део послова инспекцијског надзора врше надлежни органи државне управе, док органи покрајинске, општинске и градске управе могу да врше:

1) поједине послове инспекцијског надзора који су им законом поверени из оквира надлежности Републике Србије;

2) послове инспекцијског надзора из оквира изворних (сопствених) надлежности.

Постоје, према томе, три организациона модела за вршење послова инспекцијског надзора:

- непосредно вршење тих послова од стране органа државне управе;
- поверавање или делегација појединих од тих послова органима нижих нивоа власти;
- преношење или децентрализација одређених послова инспекцијског надзора органима нижих нивоа власти у њихову изворну надлежност.

Када се послови поверавају, ретко се поверава целина послова, а чешће поједини од тих послова. На пример, Законом о заштити животне средине из 2004. године утврђено је, путем набрајања (енумерације), да одређене послове надзора врше републички инспектори, а преостале као поверене покрајински, општински и градски органи. Или, Законом о трговини прописано је да инспекцијски надзор над применом тог закона обавља надлежно министарство преко тржишних инспектора и јединице локалне самоуправе преко комуналних инспектора: у делу надзора над трговином личним нуђењем, трговином у преносивим продајним објектима и путем покретних средстава и опреме изузев киоска, као и погледу истицања и придржавања радног времена и истицања одређених других података (пословно име и др.). У овом другом случају, реч је о повереним пословима.

Као што ће то бити посебно изложено у оквиру наредног потпитања, на вршење инспекцијског надзора од стране органа државне управе, као и оних послова инспекцијског надзора који су поверени покрајинским, општинским и градским органима, непосредно се примењује ЗИН, док се исти закон сходно примењује на вршење послова инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа (ту ће бити појашњено и то шта значи „сходна примена закона“).

Појам инспекцијског надзора проширен је у ЗИН-у и на *друге облике надзора и контроле* које врше органи државне управе, покрајински, општински и градски органи, уколико је реч о испитивању примене закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта. Реч је, дакле, о другим облицима надзора и контроле који не спадају у инспекцијски надзор у његовом основном смислу. И ти други облици надзора и контроле *уподобљавају* се инспекцијском надзору, што значи да се у смислу овог закона уједначују или поистовећују с инспекцијским надзором (у правном језику, уподобљавање означава подвођење одређене радње, појаве или процеса под ширу категорију с којом подведено није истоветно, али с којом има више сличних него различитих обележја). Поред органа управе, такав надзор могу вршити и субјекти с јавним овлашћењима кад су за то овлашћени, а он се увек врши примарно у складу с посебним законом. И о овоме ће бити још речи у наредном потпитању.

У језичком смислу, речју *инспекција* означава се делатност надзирања, проверавања, прегледања, надгледања, испитивања рада и понашања, формалне контроле и надзора и сл. Уобичајено, реч инспекција означава јавну надзорну службу.

Термин *инспекција* користи се у ЗИН-у као збирни појам за различите организационе облике који у свом делокругу имају послове инспекцијског надзора. Инспекција може бити организована на неколико

начина: као орган у саставу министарства, као унутрашња организациона јединица (сектор, одељење, одсек, група) или тако што ће послове инспекције обављати поједини инспектори у органу управе који су распоређени у друге унутрашње организационе јединице (тј. који не чине посебну јединицу за инспекцијске послове). По правилу, начин организовања зависи од обима инспекцијских послова и броја инспектора у појединим органу.

Потреба високе специјализације послова инспектора која прати развој законодавства довела је до стварања великог броја инспекција. Само у органима државне управе постоји више од 40 инспекција, при чему у појединим од тих органа може бити и више од једне инспекције. Као што је поменуто, неке од њих чине органе у саставу министарстава (на пример, Инспекторат за рад у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Инспекторат одбране у саставу Министарства одбране, Управни инспекторат у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе). Друге су организоване као сектори (на пример, Сектор за инспекцијске послове у Министарству просвете, Сектор за тржишни инспекторат у Министарству трговине, туризма и телекомуникација или Сектор туристичке инспекције у истом министарству), затим као одељења, одсеци или групе (на пример, Одељење шумарске и ловне инспекције у Управи за шуме као органу у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде итд.). Поред тога што могу бити у седишту органа државне управе, поједине инспекције могу бити организоване према подручном принципу у управним окрузима или на граничним прелазима.

Поверени инспекцијски послови су такође бројни. Нарочито органи АП Војводине обављају такве послове у низу области (на пример, послове инспекције у областима социјалне заштите, просторног планирања, урбанизма, изградње објеката, водопривреде, шумарства, ловства, спорта, санитарног надзора, рударства и геолошких истраживања, заштите животне средине и у још неким областима). И у случају Града Београда постоји већи број области у којима су послови инспекцијског надзора поверени органима тог града (надзор над одређеним видовима трговине, послови водне и туристичке инспекције, послови управне инспекције и еколошке инспекције и др.). Другим градовима и општинама такође су поверени поједини инспекцијски послови (на пример, одређени послови надзора у области заштите животне средине или надзора у области трговине који се врше преко комуналних инспектора и о коме је било речи, затим надзора у области државног грба, заставе и химне који се врши преко комуналне милиције и сл.). Иначе, Законом о локалној самоуправи (2007) прописано је да општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне

средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом. Реч је о инструктивној одредби, чија се примена може спровести тек посебним законима који би уредили поверавање инспекцијских послова из сваке од наведених области (што за сада углавном није случај).

Изворни инспекцијски послови у надлежности општина и градова нису тако бројни, нити су све општине успеле да организују своје инспекције у областима из изворног делокруга. Углавном, најчешће постоје комунална инспекција, грађевинска инспекција, буџетска инспекција, саобраћајна инспекција (локални путеви и локални превоз у друмском саобраћају), туристичка и еколошка инспекција. Град Београд има и одређене изворне послове у области пољопривредне инспекције.

Појам *инспектора* подразумева службено лице органа управе које врши инспекцијски надзор и које испуњава услове за обављање тих послова. Оно што оличава инспектора као државног службеника или службеника покрајинских, општинских и градских органа, то су његова посебна овлашћења, обавезе и одговорности прописане законом. Овлашћења су му неопходна да би могао да обавља инспекцијски надзор с ауторитетом службеног лица органа власти и без евентуалних сметњи које би му у томе могли чинити надзирани субјекти. Пошто посебна овлашћења могу да подразумевају и њихову неправилну примену или непримењивање од стране инспектора, као баланс тим овлашћењима редовно се установљавају и њихове посебне обавезе и одговорности. Посебна овлашћења, обавезе и одговорности инспектора биће изложени у даљем тексту на одговарајућем месту.

Уз то, инспектор ужива и кривичноправну заштиту прописану законом за службена лица. Према Кривичном законику (2005), појам службених лица обухвата и сва лица која у државном органу врше службене дужности, као и лица која стално или повремено врше службене дужности или функције у државним и локалним органима власти. У посебној глави тог законика (Глава XXIX) прописана су кривична дела против државних органа, међу којима су спречавање службеног лица у вршењу службене дужности, напад на службено лице, учествовање у групи која спречава службено лице у вршењу службене радње и друга. Уз то је Законом о јавном реду и миру прописано кривично дело ометања овлашћеног службеног лица у вршењу службене дужности. С друге стране, исти законик у Глави XXXIII прописује кривична дела против службене дужности, међу којима су несавестан рад у служби, превара у служби, проневера, трговина утицајем, примање мита и друга. И овде је, према томе, полазна идеја та да према посебно обезбеђеној заштити треба да стоји могућност кажњавања службених лица за кривична дела која би она починила у вршењу службене дужности.

1.2. Примена Закона о инспекцијском надзору и однос према другим законима

Законски оквир за поступање инспектора у вршењу инспекцијског надзора није једноставан јер га чини више законских текстова, којима треба додати и друге прописе ниже од закона. Инспектор мора бити добар познавалац материјалних прописа над чијим поштовањем врши надзор и исто тако процесних прописа којима се уређује поступак вршења инспекцијског надзора. Процесну страну инспекцијског надзора, о којој се даље говори, карактерише неколико битних обележја.

Прво, ЗИН представља системски и стога основни законски пропис о поступку инспекцијског надзора којим се уређују садржина и границе инспекцијског надзора, врсте и облици тог надзора, друга питања поступка инспекцијског надзора и овлашћења, права и обавезе учесника у том надзору. Међутим, та питања уређују се не само тим законом него и посебним законима. Под посебним законима имају се у виду закони који уређују поједине области и који се колоквијално називају „секторским законима". На пример, такви закони су Закон о ветеринарству (2005), Закон о комуналним делатностима (2011) или Закон о санитарном надзору (2004). Они уређују мање или више детаљно овлашћења одговарајуће инспекције и специфичности поступака по којима оне врше надзор.

Питање о односу између посебних закона и ЗИН-а решено је према општем правном правилу из којег следи да примена посебног закона (*lex specialis*) има предност у односу на примену општијег закона (*lex generalis*). Конкретније, то значи да се у поступку вршења инспекцијског надзора непосредно примењују одредбе посебног закона, ако је у одређеној области инспекцијски надзор тим законом уређен друкчије. Или, краће речено, посебни закон који садржи друкчија решења од ЗИН-а има предност у примени. Исто правило вреди и за службену контролу коју спроводи инспекција ради потврде усаглашености и примене прописа у одређеној области, а који произлази из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије с правним тековинама Европске уније.

Подсетимо се да је о томе било речи и код односа између ЗУП-а као закона који уређује општи управни поступак и појединих закона који уређују посебне управне поступке. Могло би се стога рећи и да ЗИН, слично ЗУП-у, уређује општи поступак за све инспекције, док посебни закони делимично прописују правила посебних поступака која важе за поједине инспекције. С тим у вези, ЗИН је предвидео рок од годину дана и шест месеци за усаглашавање одредби посебних закона којима се у појединим областима уређује инспекцијски надзор с његовим одредбама. Додатно, прописано је да предност у примени одредби посебних закона не може искључити или ограничити непосредну

примену одредби ЗИН-а којима се уређују питања инспекцијског надзора и службене контроле која нису уређена тим посебним законима. Друкчије казано, на сва питања која нису уређена посебним законима морају се применити одредбе ЗИН-а. То је иначе јасно и из поставке да је ЗИН пропис који важи за све инспекције и да посебни закони уређују само одређена питања у односу на поједине инспекције.

Од наведеног општег правила начињен је и један изузетак: кад је реч о нерегистрованим субјектима и поступању инспекције према њима, предност имају одредбе ЗИН-а, јер се њихова примена тада не може ни у ком случају искључити или ограничити с позивом на непосредну примену одредби посебних закона. ЗИН је у том делу за све инспекције закон примарног реда.

Друго, ЗИН обавезује инспектора и другог овлашћеног службеника (који није инспектор, али је овлашћен да предузима одређене радње у поступку инспекцијског надзора) да у поступку вршења инспекцијског надзора поступају сагласно:

1)начелима и правилима деловања државне управе;

2) начелима и правилима деловања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;

3) начелима и правилима поступка којима је уређен општи управни поступак.

У поступку инспекцијског надзора примењују се, према томе, не само ЗИН и посебни закони који уређују инспекцијски надзор у појединим областима него и три наведена скупа начела и правила. О сваком од њих дају се даље краће напомене.

Начела и правила за деловање државне управе прописује Закон о државној управи, сагласно Уставу, потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Као начела за деловање органа државне управе, тај закон утврђује следећа начела: начело самосталности и законитости; начело стручности, непристрасности (која укључује и забрану дискриминације) и политичке неутралности; начело делотворности у остваривању права странака; начело сразмерности; начело поштовања странака; начело јавности рада.

Прво од наведених начела утврђује да су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и да раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Друго да органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и да су дужни да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса. Начело делотворности у остваривању права странака обавезује органе државне управе да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса. Начело сразмерности утврђује дужност органа државне управе да приликом решавања у управном поступку и

предузимања управних радњи користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона (о значењу овог начела у ЗУП-у било је речи у оквиру претходног испитног предмета). Начело поштовања странака захтева од органа државне управе да поштују личност и достојанство странака. Начелом јавности прокламује се да је рад органа државне управе јаван и да су они дужни да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Појединим од наведених начела је у одредбама ЗИН-а дата и конкретнија садржина прилагођена природи и значају инспекцијског надзора (посебно начелу сразмерности, начелу непристрасности и начелу јавности рада), о чему ће бити још речи у наставку текста.

Начела и правила за деловање државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописана су Законом о државним службеницима (2005), односно Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (2016). Подразумева се да први обавезује инспекторе и друге овлашћене службенике који су запослени у органима државне управе, а други оне који су запослени у покрајинским, општинским и градским органима.

Закон о државним службеницима утврђује следећа начела за деловање државних службеника: законитости, непристрасности и политичке неутралности; компетенција за рад државних службеника; одговорности за рад; забране повлашћивања и ускраћивања; доступности информација о раду државних службеника; једнаке доступности радних места; напредовања и стручног усавршавања; и једнаких могућности. Слично томе, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе утврђује следећа начела за деловање службеника у покрајинским, општинским и градским органима: законитости, непристрасности и политичке неутралности; компетенција за рад службеника; одговорности за свој рад; доступности информација о раду службеника; једнаке доступности радних места. У оба случаја, инспектори и други овлашћени службеници дужни су да поштују правила тих закона која уређују њихова права и дужности. И код ове групе начела и правила, као и код претходне, у ЗИН-у је коришћено додатно регулисање у виду упућивања на обавезну примену правила наведених закона код појединих питања (на пример, код питања о стручном усавршавању инспектора).

Начела и правила поступка којима је уређен општи управни поступак од великог су значаја за вођење поступка инспекцијског надзора и њихово познавање због тога и чини материју испита за инспектора. Читав поступак инспекцијског надзора, уколико га посматрано са становишта закона, одвија се кроз примену три процесна закона: посебних закона који уређују инспекцијски надзор у појединим областима,

ЗИН-а и ЗУП-а. Инспектор најпре примењује посебан закон који уређује инспекцијски надзор у области „своје" инспекције, затим ЗИН на питања која нису уређена посебним законом и потом ЗУП на питања поступка која нису уређена ни у једном од два првонаведена закона. Мада таква „трослојна" примена закона на први поглед делује компликовано, то ипак није тако, јер се највећи број питања од значаја за поступак инспекцијског надзора уређује посебним законима и ЗИН-ом. Пре доношења ЗИН-а, ситуација је била друкчија јер је мањи број питања поступка инспекцијског надзора био уређен у посебним законима, што је свакако наметало потребу шире примене правила ЗУП-а. Том времену је и одговарала тврдња према којој је поступак инспекцијског надзора једна врста посебног управног поступка, таквог у коме се доминантно примењују правила ЗУП-а уз, по обиму, мању примену посебних закона.

Речено не значи, међутим, да се у поступку инспекцијског надзора не примењују основна начела управног поступка и она правила ЗУП-а која нису нашла места у ЗИН-у и у посебним законима који уређују инспекцијски надзор у појединим областима. Примена тих начела и правила је свакако обавезна. ЗИН је иначе усаглашен са ЗУП-ом, а у њему такође налазимо неколико места на којима се изричито упућује на непосредну или сходну примену ЗУП-а (на пример, да се увид у податке који се воде у службеним евиденцијама инспекције остварује у складу са ЗУП-ом и да се на вршење унутрашње контроле инспекције сходно примењују одредбе ЗИН-а и ЗУП-а).

Треће, ЗИН се непосредно примењује (само) у поступку инспекцијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку инспекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше покрајински, општински и градски органи. Његова примена је искључена у погледу поступања и послова одбране, полиције, комуналне милиције и Пореске полиције (која је организована као посебна организациона јединица Пореске управе – органа у саставу министарства надлежног за послове финансија).

Четврто, ЗИН се сходно примењује у поступку инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше покрајински, општински и градски органи, као и када органи државне управе, покрајински, општински и градски органи и други субјекти с јавним овлашћењима врше друге облике надзора и контроле (који се уподобљавају инспекцијском надзору).

Под „сходном применом закона" подразумева се примена једног закона на другу сличну врсту правних ствари, али таква примена која је прилагођена тој другој врсти правних ствари. Када се одредбе неког закона сходно примењују, оне се не примењују дословце него тако да се примене што тачније али да то буде на прикладан начин, у овом случају на начин који је одговарајући за послове инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских

органа, односно тих органа и органа државне управе који врше друге облике надзора и контроле. То нипошто не значи да сходна примена закона може бити неко поступање које би било супротно одредбама ЗИН-а него оно што је истакнуто – да примену тих одредби треба прилагодити, онолико колико је то нужно, најпре у погледу назива органа, њихових надлежности и организације, поштовања посебних законских правила и других прописа који важе на покрајинском и локалном нивоу или за вршење других облика надзора и контроле и слично, као и у погледу неминовних фактички друкчијих околности.

С друге стране, ЗИН у појединим одредбама изричито предвиђа непосредну а не сходну примену у поступку инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа. То је, на пример, случај с утврђивањем обавеза за прописивање посебних елемената процене ризика и плана инспекцијског надзора, општег обрасца записника о инспекцијском надзору, начина обезбеђења координације инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа или ближег уређивања облика и начина вршења унутрашње контроле инспекције (чл. 9, 10, 12, 35. и 54. ЗИН-а). Такве одредбе су потребне због тога што за њих није било других одговарајућих законских решења која се примењују на нивоу покрајине, општине и града.

1.3. Сарадња инспекције с другим органима, имаоцима јавних овлашћења, правним и физичким лицима

Развијена и успешна сарадња инспекције с другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима један је од првих услова за делотворан рад инспекције. По свом садржају и начину остваривања разликује се:

– сарадња инспекције с органима власти;
– међусобна сарадња инспекцијских органа;
– сарадња инспекције с грађанима и правним лицима;
– сарадња инспекције с полицијом и комуналном милицијом.

Сарадња инспекције с другим органима власти, тј. с органима државне управе, покрајинским, општинским и градским органима, правосудним и другим државним органима и другим заинтересованим органима и организацијама, остварује се у складу с надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима. Та сарадња, нарочито, обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. У погледу свих наведених органа власти или неких од њих, уређени су и посебни облици сарадње.

Тако, органи државне управе, покрајински, општински и градски органи, као и имаоци јавних овлашћења, имају дужност да сарађују

с инспекцијом у поступцима праћења стања у областима у којима она врши надзор и право да јој дају упозорења на основу којих она може покренути поступак инспекцијског надзора по службеној дужности. С друге стране, инспекција има право да тим органима предлаже предузимање мера и активности на које су они овлашћени, а инспектор да изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и службених евиденција које воде ти органи (том праву одговара њихова дужност да омогуће увид инспектору у такве исправе и податке). Посебно је утврђена и дужност наведених органа да инспектору, на његов захтев, доставе тражене податке и обавештења који су значајни за инспекцијски надзор, и то у року од 15 дана од дана пријема његовог захтева.

Надлежни органи државне управе остварују посебну сарадњу с инспекцијама у поступку припремања планова инспекцијског надзора тако што дају мишљења на предлоге тих планова. Сарадња са судовима је посебно уређења у погледу примене једног од овлашћења инспектора – увиђаја у стамбеном простору, док се посебан облик сарадње између инспекција и правосудних органа (јавних тужилаштава и судова) остварује у вези с овлашћењима инспектора за подношење кривичних пријава, пријава за привредне преступе и захтева за покретање прекршајног поступка. Јавни тужиоци имају право и да захтевају ванредни инспекцијски надзор.

Међусобна сарадња инспекцијских органа тиче се сарадње између инспекција које обављају послове инспекцијског надзора на свим нивоима власти. Кад је реч о инспекцијама које се организују на истом нивоу власти (било државном било нижем нивоу власти), њихова сарадња мора бити стална, интензивна и ефикасна, што и јесте један од циљева доношења ЗИН-а. Оне су дужне да усклађују своје планове инспекцијског надзора и планове свог рада, да размењују податке, предлажу предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора и да на други начин сарађују с другим инспекцијама и субјектима с јавним овлашћењима који врше посебне облике надзора и контроле. Основни циљ такве сарадње јесте обављање обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и, посебно, сузбијање делатности или активности нерегистрованих субјеката. С тим у вези, ЗИН разликује и посебно уређује усклађивање и координацију инспекцијског надзора, који треба да допринесу не само свеобухватнијем и делотворнијем надзору него и да спрече његово преклапање и непотребно понављање. Усклађивање се остварује сарадњом у утврђивању програма рада инспекција и сарадњом у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора, а координација путем већег броја мера и активности које предузима нарочито координационо тело и други за то овлашћени орган (више о томе у оквиру потпитања под 1.8).

Сарадња између републичких инспекцијских органа и покрајинских, општинских и градских органа који врше поверене инспекцијске послове одвија се сагласно правилима Закона о државној управи и ЗИН-а. Пошто Влада и органи државне управе задржавају одговорност за извршавање поверених послова и после њиховог поверавања, законом су установљена и нарочита овлашћења за вршење надзора над радом органа којима је поверено обављање послова. Такав надзор у случају поверених инспекцијских послова врши орган државне управе надлежан за област из које су послови поверени. Његова овлашћења у вршењу надзора обухватају: право да од покрајинских, општинских и градских органа тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова; право и дужност да им издаје обавезне инструкције за поступање; право и дужност упозоравања на неизвршавање послова; право решавања по жалби, укидања и поништавања појединачних аката који су донети у вршењу поверених послова; право надзора над законитошћу прописа који се доносе у вези с вршењем поверених послова; као и право преузимања и непосредног извршавања повереног посла (када се он не извршава или не врши правилно или благовремено). Право решавања по жалби значи да ће о жалби поднетој против првостепеног решења општинске, градске и покрајинске инспекције, донетог у обављању поверених послова, одлучивати надлежно министарство. За координацију рада покрајинских, општинских и градских органа у обављању поверених инспекцијских послова задужена је републичка инспекција надлежна за дату област.

Као посебна могућност сарадње између више јединица локалне самоуправе у обављању поверених инспекцијских послова из оквира послова државне управе, установљена је могућност да оне заједнички уреде обављање тих послова тако што ће склопити споразум и образовати заједничку инспекцију. Инспектор такве инспекције имао би надлежност на подручјима сваке од општина и градова за које је заједничка инспекција образована. То решење садрже и ЗИН и Закон о локалној самоуправи. Овај други закон уређује исту могућност и за обављање инспекцијских послова из изворне надлежности општина и градова, а уз њу и могућност да једна општина уступи другој општини или граду обављање инспекцијских послова из изворне надлежности (у оба случаја на основу закљученог споразума). Сва наведена решења мотивисана су потребом развоја сарадње између општина и градова као једном од мера за превазилажење проблема недостатка стручних кадрова и унапређење ефикаснијег извршавања послова из оквира надлежности општина и градова. За сада, развој таквих видова сарадње има тек почетне резултате.

Сарадња инспекције с грађанима и правним лицима од обостране је користи – за инспекције и за грађане и правна лица, а треба да се одвија у складу са законом и уставним и законским принципима о положају грађана, правних лица и органа власти и њиховим међусобним

односима. У првом реду, реч је о дужности инспекцијских органа да доследно поштују људска права и да строго воде рачуна о испуњености законских услова за ограничавање појединих од тих права путем примене овлашћења инспектора. Та овлашћења нису нипошто мала и подобна су да наметну ограничења неким од основних људских права (на пример, праву на неповредивост стана или праву на заштиту података о личности). Исто вреди и за поштовање принципа о положају привредних субјеката и других правних лица, као и начела о односима органа управе према грађанима и другим странкама.

Посебне циљеве сарадње између инспекција и грађана и правних лица уређује ЗИН, наводећи да се они састоје у превентивном деловању инспекцијских органа, с једне стране, као и у унапређењу узајамне одговорности физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа, с друге. Реч је о односу интеракције, у коме обе стране могу да имају користи за остваривање својих легитимних циљева. Као облике сарадње, исти закон посебно издваја одржавање информативних и едукативних трибина и консултативних састанака инспекције с представницима приватног сектора и другим заинтересованим странама.

Сва физичка и правна лица могу инспекцији подносити представке и захтеве, као и од ње тражити податке и обавештења, у складу са законом. Такође, имају право да дају предлоге у вези с радом инспекција и да подносе притужбе на рад инспектора, али и да контролишу рад и износе критике на рачун рада инспекције (као и свих органа јавних власти). С гледишта учешћа у поступку инспекцијског надзора, физичка и правна лица и предузетници могу бити у положају надзираних субјеката или трећих лица и тада имају законом прописана права и дужности (надзирани субјекти) или прописане дужности (трећа лица, тј. лица која се налазе изван поступка).

Сарадња инспекције с полицијом и комуналном милицијом стоји у вези с потребом пружања помоћи инспекцији од стране полиције и комуналне милиције. Управо инспектори при вршењу теренског надзора могу да наиђу на ситуације у којима им се онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора од стране надзираних субјеката који би, понекад, чак и пружањем физичког отпора у виду насртаја на инспекторе хтели да спрече откривање неправилности у примени закона и других прописа. У таквим случајевима, потребна је помоћ (асистенција) полиције и комуналне милиције. Према ЗИН-у, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне милиције ако се у вези с вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора. Таква помоћ се пружа према законима којима се уређују полиција и комунална милиција (Закон о полицији и Закон о комуналној милицији).

О помоћи коју пружају полиција и комунална милиција било је речи код управног извршења у оквиру испитног предмета Општи управни поступак и управни спор. У случају помоћи која се пружа инспектору није реч само о управном извршењу него о помоћи при вршењу радњи инспекцијског надзора. Ова друга помоћ би се пружала сходном применом правила из Закона о полицији и Закона о комуналној милицији која уређују помоћ при спровођењу управног извршења. То питање ближе уређују и поједини закони (на пример, о трговини, угоститељству или комуналним делатностима), а Закон о комуналној милицији додатно уређује и облике сарадње између комуналне милиције и инспекцијских служби општине и града (међусобно обавештавање, размена информација, предузимање заједничких мера и активности).

Републички инспектори имају право да затраже помоћ и од полиције и од комуналне милиције и њима је препуштено да изаберу којем ће се од тих органа обратити са захтевом за помоћ. Кад је реч о локалним инспекторима, могло би се рећи да би они, сагласно Закону о комуналној милицији, имали обавезу да се најпре обрате за помоћ комуналној милицији, па тек потом полицији.

1.4. Врсте и облици инспекцијског надзора

1.4.1. Врсте инспекцијског надзора

Као врсте инспекцијског надзора, ЗИН утврђује: редовни, ванредни, мешовити, контролни и допунски надзор.

Редовни инспекцијски надзор јесте онај надзор која се врши према плану инспекцијског надзора. Његова одлика је та да се унапред планира на основу процене могућих ризика. Овој врсти надзора уподобљава се инспекцијски надзор на државној граници који се обавља редовно. И на њега се сходно примењују одредбе овог закона о редовном инспекцијском надзору, ако ЗИН-ом или посебним законом није друкчије одређено или када то проистиче из потврђеног међународног уговора или правних тековина Европске уније (ове тековине би обавезивале од уласка Републике Србије у ту унију).

Ванредни инспекцијски надзор није унапред планиран и врши се у следећим случајевима: 1) када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност); 2) када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или када се промене околности; 3) када такав

надзор захтева надзирани субјекат; 4) ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; 5) по захтеву јавног тужиоца; 6) када се поступа по представци правног или физичког лица; 7) када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски инспекцијски надзор.

Овде је место да се напомене то да се појам „заштићена добра, права и интереси" у ЗИН-у одређује набрајањем тих добара, права и интереса, које није увек исто него се разликује по томе што је набројан мањи или већи број тих вредности, права и интереса у зависности од тога на што се односе поједине одредбе, тј. разлози за предузимање појединих мера и радњи од стране инспектора у поступку инспекцијског надзора.

Кад је реч о ванредном инспекцијском надзору који се обавља по захтеву надзираног субјекта, такав надзор може бити *утврђујући* (врши се када је потребно утврдити да је надзирани субјект испунио прописане услове за стицање права на почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу с посебним законом) или *потврђујући* (врши се када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе или у његовом пословању).

Мешовити инспекцијски надзор јесте таква врста надзора у којој се једновремено врше редовни и ванредни надзор код истог надзираног субјекта, што ће бити случај када се предмет редовног и ванредног надзора делимично или у целости поклапају или су повезани.

Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Допунски инспекцијски надзор врши се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном, мешовитом или контролном инспекцијском надзору. Може се извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

1.4.2. Облици инспекцијског надзора

Према облику, чини се разлика између *теренског* и *канцеларијског инспекцијског надзора*. Разлика се изводи према месту на коме се врши надзор, а из те разлике проистичу и разлике у садржини надзора, начину његовог вршења и појединим овлашћењима која инспектори могу да примењују у поступку вршења надзора.

Канцеларијски инспекцијски надзор врши се у службеним просторијама инспекције, а теренски инспекцијски надзор изван службених просторија инспекције или на лицу места, тј. код надзираног субјекта или на месту на коме се одвија одређена делатност или активност.

Код канцеларијског надзора, начин вршења надзора је ограничен на увид инспектора у акте, податке и документацију надзираног субјекта, док се теренски надзор састоји од непосредног увида инспектора у земљиште, објекте, постројења, уређаје, просторије, возила и друга наменска превозна средства, предмете, робу и друге предмете, акте и документацију надзираног субјекта.

1.5. Праћење стања у области инспекцијског надзора

Сви органи државне управе имају као један од својих послова праћење стања у областима из свог делокруга. Тај посао подразумева прикупљање података, анализу прикупљених података и утврђивања стања у областима из делокруга, процену могућих последица које произлазе из утврђеног стања и, зависно од надлежности, предузимање мера или упућивање предлога Влади да донесе пропис и предузме мере на које је она овлашћена. Исти посао имају и органи управе нижих нивоа власти, који своје предлоге упућују извршном органу покрајине, општине или града.

И инспекција је дужна да прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу. То укључује прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листа, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, података прибављених од државних органа, покрајинских, општинских и градских органа и других ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора, као и друге сродне послове. Као што је већ поменуто, наведени органи и имаоци јавних овлашћења имају законску дужност да сарађују с инспекцијом у поступцима праћења стања.

Утврђено стање у области инспекцијског надзора, заједно с проценом ризика, служи инспекцији најпре као основа за припремање плана инспекцијског надзора. Поред тога, на основу утврђеног стања инспекција иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превентивне активности и предлаже органима државне управе, покрајинским, општинским и градским органима и другим имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су они овлашћени.

Поред решења која су наведена у два претходна става, ЗИН утврђује и обавезу инспекције да на својој интернет страници

објављује списак надзираних субјеката за које, на основу података добијених помоћу контролних листа, утврди да су остварили највећи степен усклађености пословања и поступања са законом и другим прописом, као и списак надзираних субјеката за које утврди да нису уопште остварили усклађеност пословања и поступања са законом и другим прописом. Може се приметити да ова обавеза инспекције, осим што јесте један од битних показатеља утврђеног стања у области инспекцијског надзора, има и смисао превентивног деловања, као и обавештавања јавности о поштовању законитости од стране надзираних субјеката.

1.6. Процена ризика

Једно од темељних полазишта ЗИН-а јесте то да инспекцијски надзор треба да се заснива на процени ризика и да буде сразмеран процењеном ризику тако да се ризиком делотворно управља. Реч је о ризику од наступања штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра и права и интересе, а које могу настати из пословања или поступања надзираних субјеката услед њиховог незаконитог и неправилног поступања. Првенствени циљ инспекцијског надзора јесте, према томе, у откривању, спречавању и отклањању оних повреда закона и других прописа које су такве врсте да могу проузроковати штетне последице по заштићена добра, права и интересе, а тек потом и оних повреда које јесу повреде закона и других прописа али нису подобне да проузрокују истоврсне штетне последице. Са становишта приоритета у свом деловању, инспекција свакако најпре усмерава активности на надзор оних субјеката за које је процењен виши степен ризика у односу на оне код којих је тај степен нижи. Разуме се да тако одређени приоритети првенствено утичу на планирање редовних инспекцијских надзора.

Да би се ризиком управљало, он мора да се претходно анализира и процени. Према ЗИН-у, процена ризика је део процеса анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком, као и обавештавање о ризику. Резултат процене ризика јесте одређивање *степена ризика*, који може бити незнатан, низак, средњи, висок и критичан. У зависности од одређеног степена ризика, утврђује се да ли ће се, односно када ће се и у којим временским интервалима спроводити инспекцијски надзор (каква ће бити учесталост тог надзора). Инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је степен процењеног ризик незнатан, док је код осталих процењених степена ризика дужна да то чини, и то чешће кад је степен ризика виши, посебно ако је висок или критичан.

Инспекцијски надзор би по томе био инструмент којим се управља ризиком да би се предупредило наступање штетних последица. С циљем управљања ризиком, инспекција изриче сразмерне управне мере надзираном субјекту и делује превентивно и корективно.

То деловање укључује и деловање у случају утврђивања постојања раних знакова вероватноће настанка штетних последица, као и деловање сагласно *начелу предострожности*. Ово начело је постало у међународном и националном еколошком праву и подразумева обавезу превентивног деловања и обавештавања надзираног субјекта и заинтересованих страна и у оним случајевима када постоји основана сумња да нека активност може проузроковати штетне последице, чак и пре него што су дати убедљиви научни докази за то да између те активност и настанка штете постоји јасна узрочна веза.

У свом стандардном језичком значењу, реч *ризик* значи вероватноћу да ће одређена активност или догађај довести до штете, излагања каквој несрећи, губитку, опасности, повреди или другој последици. Том значењу одговара и дефиниција ризика у ЗИН-у, према којој он представља комбинацију две вероватне могућности: вероватноће настанка штетних последица (које могу настати из пословања и активности надзираног субјекта по заштићена добра, права и интересе) и вероватне тежине тих последице. Ризик ће, дакле, постојати ако се његовом проценом истовремено утврди (1) вероватноћа настанка штетних последица по заштићена добра, права и интересе и (2) вероватноћа да ће те последице по својој природи и обиму имати такву тежину да могу угрозити очување заштићених добара, права и интереса. Краће речено, ризик постоји када се процени да вероватно може настати догађај са штетним последицама по заштићена добра, права и интересе.

Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости и безбедности његовог пословања и поступања, а затим и од других критеријума, какви су: примењивање српских стандарда (техничких спецификација и стандарда за производе, процесе и услуге) и правила добре праксе; постојање и квалитет система управљања и унутрашњег надзора над законитошћу, правилношћу и безбедношћу пословања и поступања (укључујући политику управљања ризицима и различите облике унутрашњег надзора, као и ревизију финансијских извештаја); стање у области у којој се његова делатност или активност врши и предвиђања будућих кретања у њој; као и стање унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета.

Тежина штетних последица процењује се полазећи од две групе критеријума: 1) природе штетних последица и 2) обима штетних последица. Природа штетних последица произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта (карактеристике робе или производа које он ставља у промет, услуга које пружа, радњи које предузима, овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања) и могућег утицаја наведених делатности или активности на заштићена добра, права и интересе. Обим штетних последица стоји у вези с кругом

лица која користе робу, производе или услуге надзираног субјекта, остварују одређена права у том субјекту или у вези с њим, као и у вези с опсегом законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче.

Наведени критеријуми за тежину и вероватноћу настанка штетних последица конкретизују се за поједине области инспекцијског надзора, а у свакој од тих области могу се користити и други – посебни критеријуми и поткритеријуми. Влада прописује *заједничке елементе* процене ризика у инспекцијском надзору који важе за све инспекције. Министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области и надлежни покрајински, општински и градски орган (за потребе надзора из изворне надлежности), прописују *посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика* (на пример, Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области културе).

Сама процена ризика састоји се у идентификовању ризика који могу настати (из пословања или поступања надзираног субјекта) по заштићена добра, права и интересе и, затим, у процењивању тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка (према одговарајућим критеријумима), како би се на крају добио процењени степен ризика. Поред инспекције, ризике може да идентификује и о њима обавести инспекцију: орган у чијем је саставу инспекција, други овлашћени орган, домаћа или међународна организација. Идентификација ризика укључује утврђивање унутрашњих и спољних узрока ризика (главни и вероватни узроци), могућих штетних последица у случају остварења ризика (посебно, која добра, права и интереси могу бити повређени, угрожени или изложени неповољном утицају).

Ризик се процењује у односу на конкретне надзиране субјекте, а могуће је да се он, према посебним критеријумима, процењује и за поједина територијална подручја и сличне целине (нпр. територијалне јединице, области и подобласти, деонице и друго), као и за објекте и групе објеката. Такође, пре него што се приступи процени ризика за одређене субјекте, ризик се може проценити за одређене делатности, активности, производе, групације субјеката, пословно повезане субјекте и слично.

У поступку процене ризика, сваком од критеријума за процену тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка додељује се одређени број бодова (унутар распона од најмањег до највећег броја који се претходно општим актом утврђује) и затим одређује пондер према значају појединог критеријума. Пошто се то уради, множе се

добијене бројчане вредности исказане у бодовима за сваки критеријум да би се добила бројчана вредност степена ризика (код сваког степена ризика постоји одређен распон у броју бодова). Да би процена ризика што више одговарала стварном стању ризика, може се користити корективни фактор који се одређује на основу расположивих информација и података, стручних, научних и техничких мишљења, достигнућа и сазнања и искустава инспекције. Тај фактор се користи када се основано сматра да процењени степен ризика у бодовима није реалан (не одговара стварном стању ризика) и када није могуће утврдити потребне информације и податке за све критеријуме, а његово коришћење се образлаже у плану инспекцијског надзора.

За процену ризика користе се информације и подаци из јединственог информационог система и из других доступних домаћих, иностраних и међународних база информационих података, подаци система брзог обавештавања и узбуњивања, подаци и информације добијени праћењем и анализом стања или од других инспекција и овлашћених органа, домаћих и међународних организација, процене ризика које сачине стручна тела и групе или овлашћена стручна лица, научна и стручна мишљења, извештаји о самопроцени и самопровери из контролних листа које сачине и доставе надзирани субјекти и друге доступне информације и подаци.

Процена ризика се врши (1) у току припреме плана инспекцијског надзора, (2) пре инспекцијског надзора и (3) у току инспекцијског надзора. Прве две врше инспектори или посебне организационе јединице у оквиру инспекције или органа у чијем је саставу инспекција или запослени који су на то овлашћени. Ако се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција је дужна да усклади процену ризика и план инспекцијског надзора с новонасталим околностима. Процену ризика у току инспекцијског надзора врши инспектор или службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора помоћу контролне листе. Том приликом процењују се и спремност и способност надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и отклони или умањи вероватноћу настанка ризика. То се чини на основу непосредног опажања, знања и искуства инспектора и употребом других метода и техника које се користе у инспекцијском надзору. С овом проценом усклађује се претходно процењени степен ризика.

Коначно, инспекција је дужна да по потреби, а најмање једном годишње, анализира резултате извршених надзора и стручна, научна и техничка мишљења, достигнућа и сазнања у области надзора и процене ризика како би утврдила поузданост и подобност критеријума за процену ризика. Поводом тога може да иницира увођење нових или брисање, измене и допуне постојећих критеријума.

1.7. Планирање и план инспекцијског надзора

Вршење инспекцијског надзора одвија се у складу с планом тог надзора, с тим што се од плана може и одступити. Разлог за одступање јесу „нарочито оправдане изузетне околности" које инспекцију спречавају да врши надзор у складу с планом. Такве околности нису законом прецизиране, па би оне могле бити различите природе, али је битно да буду разложно оправдане и по свом настанку изузетне, а у сваком случају такве да нису могле бити предвиђене приликом доношења плана. Ако се одступи од плана без постојања таквих разлога, постојаће прекршај за који се кажњава руководилац инспекције.

Доносе се две врсте планова: стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. У реализацији овог другог доносе се оперативни планови инспекцијског надзора, који могу бити полугодишњи, тромесечни и месечни. Сви планови се заснивају на (1) утврђеном стању у области инспекцијског надзора и (2) процени ризика.

Обавезну садржину плана инспекцијског надзора чине:

- циљеви које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (исказани у мерљивим ефектима) и начин за постизање постављених циљева;
- учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима и сваком од степена ризика;
- преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор или, уместо тога, преглед делатности или активности које ће се надзирати (када није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, с одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор);
- територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;
- период у коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;
- податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора:
- планиране мере и активности превентивног деловања инспекције и планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката, с одговарајућим образложењем;
- очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у којем ће се вршити редован инспекцијски надзор, с одговарајућим образложењем;

– друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора, какви су посебни елементи којима се активност инспекције у појединим областима инспекцијског надзора усмерава првенствено на одређене категорије субјеката (према процењеном степену ризика, временским интервала у којима је вршен надзор и сличним моментима).

Поменуте посебне елементе прописују министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области и надлежни покрајински, општински и градски орган (за потребе надзора из изворне надлежности).

Зависно од организационог положаја у систему органа државне управе, инспекција припрема или утврђује предлог плана инспекцијског надзора и на њега прибавља мишљење (1) надлежних органа државне управе, (2) органа државне управе с чијим су делокругом повезана питања из плана и (3) мишљење, смернице и упутства Координационе комисије. Пошто прибави мишљења надлежних органа државне управе и оних од тих органа с чијим делокругом су повезана питања из плана и усагласи предлог плана с прибављеним мишљењима, инспекција доставља Координационој комисији предлог годишњег плана за наредну годину, најкасније до 1. децембра текуће године. По прибављеном мишљењу, смерницама и упутствима Координационе комисије, годишњи план инспекцијског надзора се усваја до 31. децембра текуће године и затим објављује на интернет страници инспекције. Необјављивање плана представља прекршај за који се кажњава руководилац инспекције.

1.8. Усклађивање и координација инспекцијског надзора

О ова два облика сарадње између инспекција већ је понешто речено код потпитања о сарадњи инспекција (под 1.3). Напоменуто је да циљ усклађивања и координације инспекцијског надзора јесте у повећању свеобухватности и делотворности тог надзора и избегавању његовог преклапања и непотребног понављања. О усклађивању се старају саме инспекције, а о координацији нарочито координационо тело Владе и посебно одређени органи.

Усклађивање инспекцијског надзора остварује се на два основна начина: сарадњом инспекција у утврђивању програма рада и сарадњом у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора. Пожељно је да се сарадња у поступку вршења инспекцијског надзора остварује увек кад је потребна, а нарочито у следећим случајевима: 1) ако је одређена област или питање предмет инспекцијског надзора више инспекција; 2) када је потребно да више инспекција истовремено врше инспекцијски надзор према истом субјекту (заједнички инспекцијски надзор); 3) ради спречавања или отклањања непосредне

опасности по одређена заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет); 4) ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; 5) када се оцени да се надзор на тај начин може извршити брже и са што мање трошкова и губитка времена за надзираног субјекта и инспекторе.

Под заједничким инспекцијским надзором подразумева се истовремено вршење надзора од стране више инспекција према истом субјекту. Такав надзор се врши: 1) ради спречавања или отклањања непосредне опасности по одређена заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет); 2) кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; 3) ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; 4) због сложености инспекцијског надзора или значаја спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних последица; 5) када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; 6) ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција; 7) ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција; 8) у другим случајевима када је то одређено.

Координацију инспекцијског надзора обезбеђују (1) Координациона комисија коју образује Влада (у погледу републичких инспекција и целине инспекцијског надзора), (2) одговарајућа републичка инспекција (у погледу инспекцијских послова поверених покрајинским, општинским и градским органима) и (3) орган, организациона јединица или тело које одреди надлежни покрајински, општински и градски орган (у погледу инспекцијских послова из њихове изворне надлежности). У координацији учествују и начелници управних округа у делу спровођења смерница и упутстава Координационе комисије за усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција.

Координациона комисија (у даљем тексту: комисија) основана је сагласно Закону о државној управи, који овлашћује Владу да оснива координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе и да тим телима одређује задатке и уреди друга питања од значаја за њихов рад. У оквиру комисије могу се образовати радне групе за одређене области или питања инспекцијског надзора. Радом комисије руководи министар надлежан за државну управу и локалну самоуправу, а министарство на чијем је он челу обавља стручне и административно-техничке послове за потребе комисије. Ради обављања својих послова, комисија је овлашћена да захтева податке, обавештења, исправе и извештаје од надлежних државних органа, покрајинских, општинских и градских органа и других ималаца јавних овлашћења, који су дужни да јој их благовремено доставе.

Послови комисије су бројни и усмерени ка унапређењу координације и делотворности инспекцијског надзора. Она прати достигнути ниво координације инспекција и иницира мере, утврђује смернице и даје упутства с циљем унапређења те координације и делотворности надзора, нарочито у погледу усклађивања планова инспекцијског надзора и рада инспекција, размене информација о вршењу инспекцијског надзора, унапређења надзора и развоја јединственог функционалног софтверског решења *е-Инспектор*. Инспекције су законом обавезане да се придржавају таквих смерница и упутстава.

Поред наведеног, комисија разматра и даје мишљење на нацрте закона и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора; разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора, заузима и објављује ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима; учествује у анализи потреба за финансирањем инспекција и техничком опремљеношћу инспектора и подноси иницијативе надлежним органима; даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна; објављује на својој интернет страници прописе, акте и документе који се односе на инспекцијски надзор; на упит заинтересованих лица пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција; по потреби подноси извештаје Влади и даје предлоге за предузимање мера из њене надлежности; и обавља друге послове утврђене законом и задатке утврђене одлуком о оснивању.

У оквиру одредби о координацији утврђена је и обавеза Службе Владе да обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу софтверског решења *е-Инспектор*, односно послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивања сигурности и безбедности софтверског решења *е-Инспектор*. О томе ће још бити речи.

2. Вршење инспекцијског надзора

2.1. Превентивно деловање

Превентивно деловање инспекције остварује се на неколико начина, односно вршењем неколико облика превентивних активности. Ти начини или облици активности могу се груписати на следећи начин:

– јавност рада инспекције и информисање јавности од стране инспекције;
– пружање стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима;
– предузимање превентивног инспекцијског надзора и других превентивних активности.

Све три групе наведених активности спроводе се по службеној дужности, а могу се спроводити и на захтев надзираног субјекта. Када надзирани субјекат захтева превентивно деловање, инспекција је дужна да најкасније у року од 15 дана од дана пријема тог захтева поступи по њему или да обавести надзираног субјекта о разлозима за непоступање по захтеву. При одлучивању о таквим захтевима, инспекција се, у оквиру планираног обима превентивних активности, руководи заштитом јавног интереса, степеном ризика и временским редоследом поднетих захтева.

Јавност рада инспекције и информисање јавности од стране инспекције обезбеђује се нарочито: 1) објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора и контролних листа; 2) обавештавањем јавности о променама прописа и правима и обавезама надзираних субјеката који из њих произлазе; 3) обавештавањем јавности о сазнањима инспекције о постојању озбиљног ризика по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, као и предузетим мерама и радњама за отклањање или умањење тог ризика. Уз такве активности, инспекција је, подједнако као и други органи власти, дужна да остварује и друге облике јавности рада и информисања јавности, укључујући ту и обавезу објављивања информатора и извештаја о свом раду, поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја и друго.

Појам *озбиљног ризика* по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, о чијем сазнању је инспекција дужна да обавести јавност посебно је дефинисан у ЗИН-у. Према тој дефиницији, реч је о ризику који захтева хитно поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по наведене вредности. Појам озбиљног ризика укључује и ризик код кога штетне последице нису тренутне или непосредне. Информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику јесу информације од јавног значаја и као такве не могу представљати пословну тајну. С друге стране, информације о мерама и радњама предузетим од стране надзираног субјекта за отклањање или умањење ризика могу представљати пословну тајну у складу са законом којим се уређује заштита пословне тајне.

Пружање стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту обухвата и лица која остварују одређена права у том субјекту (на пример, запослени, корисници услуга и др.) или у вези с њим. Поред давања стручних савета, стручна и саветодавна подршка укључује и издавање аката о примени прописа и службене саветодавне посете. О акту о примени прописа излаже се на другом месту, а овде се даље укратко даје приказ законских решења о службеним саветодавним посетама. Оне се у закону дефинишу као облик превентивног деловања инспекције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту

на лицу места коју инспекција организује ван инспекцијског надзора. Имају карактер службених радњи и за њих важе нарочита правила, и то:

- *Прво*, на службене саветодавне посете не примењују се одредбе ЗИН-а које уређују поступак инспекцијског надзора, а инспекција о посетама сачињава службену белешку у коју уноси битне чињенице и околности такве посете.
- *Друго*, ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недостатак или неправилност у пословању и поступању субјекта, инспекција у року од осам дана након посете сачињава и доставља му допис који садржи препоруке о начину на који он треба да исправи уочени пропуст, недостатак или неправилност да би обезбедио законито и безбедно пословање и поступање. У допису се одређује и рок у ком он то треба да учини, а тај допис има правну природу акта о примени прописа. Субјекат има дужност да у остављеном року обавести инспекцију о томе да ли је и како је поступио по препорукама. Непоступање по препорукама и необавештавање инспекције о поступању по препорукама могу, у складу с проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора.
- *Треће*, инспекција неће изрећи меру управљену према субјекту и неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка или издати прекршајни налог (иако нађе да за то има разлога). Али, ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност такве природе да је неопходно да се предузму хитне мере из делокруга инспекције ради спречавања или отклањања непосредне опасности по заштићена добра, права и интересе (живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност), као и када се процени висок или критичан ризик, инспекција је дужна да покрене и води поступак ванредног инспекцијског надзора са свим својим овлашћењима, о чему ће без одлагања обавестити надзираног субјекта. Као што се види, у овом случају се службена саветодавна посета наставља као ванредни инспекцијски надзор за који се прибавља налог.
- *Четврто*, искључена је могућност службених саветодавних посета код нерегистрованог субјекта. Сагласно томе, ако би се у току ове посете код субјекта за кога се сматра да је регистрован, утврдило да је он заправо нерегистрован, инспекција је дужна да покрене и води посебан поступак уређен ЗИН-ом за нерегистроване субјекте, о чему без одлагања обавештава овог субјекта.

Предузимање превентивног инспекцијског надзора и других превентивних активности усмерено је ка подстицању и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка

штетних последица по заштићена добра, права и интересе, нарочито када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка. Под превентивним инспекцијским надзором подразумева се такав облик инспекцијског надзора који је усредсређен на спречавање настанка вероватних штетних последица. Друге превентивне активности би могле бити стручни савети и подршка, препоруке, обавештења и указивања на ране знаке вероватноће настанка штетних последице и мере које треба предузети да се та вероватноћа умањи и отклони и слично.

2.2. Контролна листа

Према дефиницији из ЗИН-а, контролна листа је документ који садржи: 1) списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, 2) предмет провере и 3) обим провере. Питања за проверу и друге радње одређују се према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика. То је, дакле, документ у коме су пописана главна питања која чине предмет и обим провере инспекције, а та питања се одређују према тежини могућих штетних последица према правилима о процени ризика. Реч је о помоћном инструменту који служи инспектору при обављању надзора.

Инспекција сачињава контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објављује их на својој интернет страници и примењује у поступку (1) редовног инспекцијског надзора, (2) мешовитог инспекцијског надзора у делу који се односи на редован надзор, као и (3) у инспекцијском надзору на државној граници који се обавља редовно. За разлику од тога, у поступку ванредног инспекцијског надзора инспекција може да користи контролне листе када то одговара природи, предмету и обухвату те врсте надзора. Инспекција је дужна да по потреби, а најмање два пута годишње, преиспитује садржину контролне листе и да је мења и допуњава кад је то оправдано.

Инспектор при вршењу надзора поступа у границама предмета инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор и тада предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи. Поред провера и других радњи из контролне листе он може да предузима и друге провере и радње из оквира својих овлашћења (које нису у контролној листи), а то ће чинити ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог и безбедног пословања и поступања надзираног субјекта. Услов за то је да су те друге провере и радње у блиској вези с питањима из контролне листе, што инспектор уноси у записник о инспекцијском надзору.

Током вршења инспекцијског надзора, инспектор може утврдити да ван круга питања која су обухваћена контролном листом постоје незаконитости које захтевају предузимање хитних мера за спречавање

или отклањање непосредне опасности по заштићена добра, права и интересе (живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност). Реч је о разлозима за ванредни инспекцијски надзор, утврђеним у члану 6. став 4. ЗИН-а (у законском тексту се омашком упућује на став 3). У таквом случају, инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор ако процени да постоји ризик који је висок или критичан (иако је тај ризик ван контролне листе).

Контролне листе имају још једну намену јер могу да послуже као средство за *самопроверу* испуњености захтева које садрже и *самопроцену* ризика од стране надзираног субјекта. Инспекција му може доставити контролну листу и затражити од њега да сачини и достави јој извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика. Он то може учинити и самоиницијативно, уз поштовање садржине контролне листе и правила о процени ризика. Уз извештај који о томе доставља, надзирани субјекат прилаже и одговарајућу документацију и други материјал (фотографије и друго) којим се поткрепљују налази из његовог извештаја.

2.3. Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора код одређеног субјекта

Да би инспекцијски надзор могао да се обави ефикасно, неопходно је да инспектор, пре отпочињања надзора, прикупи све потребне податке од значаја за предстојећи надзор. Такви подаци нарочито обухватају податке о претходним инспекцијским надзорима над истим надзираним субјектом, затим друге податке од значаја за предстојећи надзор који се могу прикупити из расположивих информационих система и других база података или путем непосредног сазнања и информисања инспектора и на други одговарајући начин.

Прикупљање података укључује и прибављање неопходних јавних исправа и података из службених евиденција и регистара које води надлежни државни органи, покрајински, општински и градски органи и други имаоци јавних овлашћења. Као што је већ напоменуто (код потпитања под 1.3), ти органи и други имаоци јавних овлашћења дужни су да инспекцији благовремено доставе захтеване јавне исправе и податке, и то најкасније у року од 15 дана од дана достављања захтева инспектора.

2.4. Налог за инспекцијски надзор

Писани налог за инспекцијски надзор је службени акт који издаје руководилац инспекције или лице које он за то овласти. Неопходан је за предузимање инспекцијског надзора у већини случајева.

Налог има законом прописану садржину, тако да садржи:

– податке о инспекцији и инспектору или инспекторима који врше инспекцијски надзор (с бројевима њихових службених легитимација);
– податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати или није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик – одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта или субјеката код којих ће се надзор вршити (на пример, врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.);
– правни основ инспекцијског надзора;
– навођење и кратко објашњење врсте и облика инспекцијског надзора;
– процењени ризик;
– прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора;
– планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора);
– разлоге за изостављање обавештења о предстојећем надзору, ако постоје;
– број, време и место издавања, потпис издаваоца налога и печат, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора.

Кључни део садржине налога јесте утврђени *предмет инспекцијског надзора* и инспектор је њиме везан у вршењу инспекцијског надзора. То правило не важи када се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом, јер се такав надзор може вршити и без налога а у границама предмета које инспектор утврђује током трајања надзора.

Издати налог за инспекцијски надзор може да се допуни издавањем *допунског налога* у два случаја: 1) када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора и 2) када инспектор током вршења надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора, али је у блиској вези с тим предметом. У овом другом случају, инспектор у захтеву за издавање допунског налога треба да образложи блиску везу с предметом надзора (одређеним у основном налогу) и потребу издавања допунског налога. Пре тражења допунског налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано (о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси се закључак). Након прибављања допунског налога, инспектор наставља поступак надзора.

Допунски налог није потребан када инспектор утврди неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне

опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Разлоге за предузимање хитних мера инспектор тада посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Такве незаконитости треба да буду у блиској вези с предметом надзора који је одређен у налогу.

Поред допунског налога, постоји могућност издавања и додатног – *засебної налоīа за ванредни инсīекцијски надзор*. Инспектор ће поднети захтев за издавање таквог налога када у току вршења надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора и није у блиској вези с тим предметом, али су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор. Ти услови су испуњени када инспектор утврди незаконитости које захтевају предузимање хитних мера за спречавање или отклањање непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога. Пре тражења засебног налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано (о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси се закључак).

Налог за инспекцијски надзор *не издаје се за конīролни инсīекцијски надзор и није неоīходан за инсīекцијски надзор на државној īраници.* Према томе, издаје се за редован, ванредан, мешовити и допунски инспекцијски надзор. Од тог правила постоји следећи важан изузетак: ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ је и без налога за инспекцијски надзор, као и без допунског или засебног налога, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

2.5. Обавешīавање о īредсīојећем надзору

Основно правило о обавештавању надзираног субјекта о предстојећем надзору јесте то да је такво обавештавање неопходно, с тим да оно по изузетку (кад постоје нарочити разлози) може изостати. Уз то, важи додатно правило да није неопходно вршити посебно обавештавање субјекта у случају инспекцијског надзора на државној граници. Обавештавање се не врши у случају надзора над нерегистрованим субјектом.

Надзирани субјекат се обавештава о предстојећем инспекцијском надзору најкасније три дана пре почетка надзора. Обавештавање се

врши електронским путем, а може се учинити и у папирном облику. У обавештењу се наводе и подаци о интернет страници на којој је доступна контролна листа. У случају да инспектор није у могућности да изврши теренски инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, дужан је да о томе благовремено и на подесан начин обавести надзираног субјекта.

Отпочињање инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору могуће је у следећим случајевима:

- када постоје разлози за неодложно поступање инспекције;
- када постоји оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора;
- када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица или потрошача, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност;
- ако постоји опасност да ће надзирани субјекат или треће лице сакрити, уништити, преправити, оштетити или делимично или потпуно учинити неупотребљивом исправу или друге предмете који могу послужити као доказ у поступку инспекцијског надзора, односно у поступку који се води пред судом или другим органом.

Разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспекцијски надзор, уз навођење познатих и вероватних чињеница које у конкретном случају поткрепљују те разлоге. Ако налог за инспекцијски надзор није издат, разлози за изостављање обавештења уносе се у записник.

2.6. Покретање поступка инспекцијског надзора

Поступак инспекцијског надзора покреће се на два начина: по службеној дужности или захтевом овлашћеног лица, а то лице може бити надзирани субјекат који подноси захтев за вршење инспекцијског надзора или друго лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

Инспектори самостално утврђују постојање разлога за покретање поступка по службеној дужности, а код оцене о постојању тих разлога узимају се у обзир представке грађана и правних лица, као и упозорења надлежних органа.

Кад је реч о представкама, њих закон детаљније уређује, очигледно због значаја добрих односа између инспекција, с једне, и грађана и правних лица, с друге стране, али и због чињенице да су грађани и правна лица објективно они субјекти који су у стању да уоче и инспекцији укажу на конкретне случајеве непоштовања закона и других

прописа од стране надзираних субјеката. И још нешто: ЗИН чини јасну разлику између представки о којима је овде реч (тј. које су иницијативе за покретање поступка инспекцијског надзора) и притужби на рад инспектора и инспекције.

Поднете представке имају искључиво дејство иницијативе за покретање поступка, тако да њихови подносиоци не стичу својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Под представком се, према ЗИН-у, подразумевају пријаве, петиције, предлози и акти другог назива које заинтересовано физичко и правно лице подноси инспекцији у циљу иницирања покретања поступка инспекцијског надзора. Када прими представку, инспекција има поводом ње одређене дужности, тако да она, иако нема карактер акта којим се покреће поступак, ипак ствара одговарајуће правне обавезе за поступање инспекције.

Инспекција најпре испитује да ли је представка уредна, тј. да ли има недостатке који спречавају поступање по њој и да ли је разумљива. Ако је неуредна, инспекција обавештава подносиоца да уреди своју представку у року од осам дана од дана обавештавања, па ако он то не учини, сматра се да је он одустао од представке. Иако је представка уредна, по њој се неће покренути поступак ако инспекција процени да је реч о незнатном ризику или да је посреди злоупотреба права на подношење представки. Ако инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка поводом поднете представке, обавестиће о томе подносиоца представке што је пре могуће, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке. С друге стране, ако се поступак покрене, инспектор обавештава подносиоца представке како је поступио с представком, најкасније у року од 15 дана од дана њеног пријема, а о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзора – најкасније у року од 15 дана од дана окончања поступка. Такво обавештење се даје на захтев подносиоца представке, што значи да се неће дати ако није тражено.

Сам инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Ако они одбијају уручење налога (тј. пријем налога), сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине. На овај други начин (показивањем налога и предочавањем његове садржине) почиње и инспекцијски надзор који се врши над већим бројем надзираних субјеката, укључујући ту и теренски инспекцијски надзор с истим предметом надзора који се у периоду одређеном у налогу врши узастопно код више надзираних субјеката.

Ако се у складу са законом инспекцијски надзор врши без претходно издатог налога, сматра се да инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с циљем вршења надзора.

2.7. Време инспекцијског надзора

Време у којем се врши инспекцијски надзор различито се уређује у зависности од тога да ли је надзирани субјекат физичко или правно лице. У погледу физичких лица, закон на општи начин (без додатног прецизирања) уређује само то да се такав надзор врши „у време примерено сврси вршења инспекцијског надзора". Могло би се ипак приметити да би, сагласно правилима ЗУП-а, то требало бити уобичајено време радног дана од 7.00 до 20.00 сати, изузев када посебни разлози налажу да то буде у друго време и у нерадне дане.

Кад је реч о надзираним субјектима који су правна лица, предузетници или други организациони облици преко којих физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, инспекцијски надзор треба да се врши у њиховом радном времену. Ако обављају производњу и прераду производа, инспекцијски надзор који се односи на ове фазе у обављању делатности врши се у време када се оне обављају.

По изузетку, инспекцијски надзор могућ је и ван радног времена наведених субјеката, и то: када постоје разлози за неодложно поступање; када је ризик висок или критичан; када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет; када се проверава поштовање прописаног радног времена надзираног субјекта, односно објекта; када надзирани субјекат да писани пристанак.

3. Права и дужности надзираних субјеката и трећих лица

3.1. Права и дужности надзираних субјеката

Прво што закон прокламује јесте једнакост свих надзираних субјеката у правима и обавезама током инспекцијског надзора, укључујући ту и њихово право да инспекција према свима њима једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама. Реч је о посебној формулацији уставног начела правне једнакости свих пред законом и у поступцима пред органима власти, које укључује и забрану било ког вида неједнаког поступања као акта дискриминације.

Као посебна права надзираног субјекта у поступку инспекцијског надзора, закон утврђује следећа права:

– да буде упознат с предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку;
– да буде упознат с правима и дужностима које има у вези с инспекцијским надзором;
– да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима;

– да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор;
– да предлаже доказе и износи правне тврдње;
– да захтева превентивно деловање;
– да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступним;
– да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне;
– да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором.

Такође, надзирани субјект има и следећа два права:
– да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном од инспектора у случају кад више инспекција врши заједнички надзор;
– да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету раније извршеног надзора, осим ако су се ти подаци у међувремену променили, као и када је давање података неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Наведена два права очигледно имају за циљ да заштите надзиране субјекте од поновног тражења истих података од стране два или више инспектора који врше заједнички инспекцијски надзор или података који су већ дати за потребе раније извршеног надзора.

На другој страни, надзирани субјекат има и законом установљене посебне дужности. Најпре, дужан је да буде присутан на месту вршења надзора када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају и о чему је тада дужан да благовремено а на подесан начин обавести инспекцију. Ако не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје оправдане околности за одсуство, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Пошто му инспектор предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор (када је налог издат) или му предочи налог и његову садржину (када субјекат одбије уручење налога), надзирани субјекат има обавезу да омогући несметан инспекцијски надзор, а та обавеза подразумева нарочито његове дужности да током надзора:
– стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор;
– обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува;

– омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опреми, прибору, возилима и другим наменским превозним средствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима којима обавља делатност или врши активност, као и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор;
– благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може – да разлоге за то писано образложи инспектору.

Посебно су утврђене и дужности надзираног субјекта да се на захтев инспектора усмено или писано изјасни о предмету надзора, као и да поштује интегритет и службено својство инспектора.

Поред изложених права и дужности, надзирани субјекат има и друга права и обавезе утврђене у ЗИН-у и другом закону. Права и дзжности који се утврђују у ЗИН-у, излажу се у овом тексту на одговарајућим местима.

3.2. Дужности трећих лица

Пошто нису надзирани субјекти и пошто се налазе изван поступка инспекцијског надзора, трећа лица (физичка лица, правна лица и предузетници) имају само одређене дужности којима је циљ да се она спрече у евентуалном чињењу сметњи поступању инспекције. Она су дужна да инспектору дозволе приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници, корисници или држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у њему или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху. Ако трећа лица не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту.

Поред тога, трећа лица која располажу доказима и другим подацима потребним за вршење инспекцијског надзора дужна су да их пруже инспектору. Такође, дужна су да се као сведоци одазову захтеву инспектора за саслушање, у року од три дана од дана подношења захтева инспектора.

За непоштовање појединих од наведених дужности, трећа лица могу бити изложена прекршајној одговорности (о чему се бити посебно речи).

С друге стране, ЗИН не утврђује посебно права трећих лица јер се она и не налазе као странке у поступку инспекцијског надзора. Међутим, пошто њихова права могу бити угрожена незаконитим активностима надзираних субјеката, било је потребно да се у овом закону предвиде посебне мере које је инспекција дужна да предузима с циљем заштите права трећих лица (о тим мерама видети потпитање под 4.5.4).

4. Овлашћења инспектора

4.1. Овлашћења ради утврђивања чињеница

Једно од централних питања која се уређују законом јесу овлашћења инспектора у вршењу инспекцијског надзора. Овде се најпре излажу овлашћења која служе утврђивању чињеница, односно чињеничног стања.

Реч је о утврђивању оних чињеница које су битне за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања. Такве чињенице – тј. њихово постојање, изглед, садржина и тачност треба да буду утврђене помоћу одговарајућих доказа. Подразумева се и да доказивање није потребно за оне чињенице које су општепознате. С тим у вези треба се подсетити излагања о истим питањима у оквиру предмета Општи управни поступак и управни спор.

Ради утврђивања чињеница, инспектор је одредбама ЗИН-а најпре овлашћен да:

– изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, покрајински, општински и градски органи и други имаоци јавних овлашћења у складу са законом и да их копира ако су те исправе и подаци неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности;
– изврши увид у личну или другу јавну исправу с фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора (поред личне карте, то могу бити путна исправа, возачка дозвола, бродарска књижица, студентска књижица – индекс и сличне јавне исправе с фотографијом);
– узима писане и усмене изјаве од надзираних субјеката – физичких лица и заступника, овлашћених лица у надзираном субјекту – правном лицу и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, као и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор;
– наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их тај субјекат поседује и чува;
– врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља

делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор;

– узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу с посебним законом и прописима донетим на основу закона (за ближе уређивање услова и начина узимања и испитивања узорака овлашћени су министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора и ималац јавних овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области);
– фотографише и сними простор у којем се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора;
– обезбеди доказе;
– предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања према ЗИН-у и посебном закону.

При вршењу наведених овлашћења, инспектор је дужан да се стара о томе да не омета редован процес рада, обављања делатности и вршења активности надзираног субјекта.

Поред наведених овлашћења, ЗИН посебно уређује прикривену куповину, увиђај у стамбеном простору и привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа. И ту се ради о овлашћењима за утврђивање чињеничног стања и прикупљање доказа, а пошто је реч о специфичним овлашћењима сложене правне садржине, о њима се излаже даље у оквиру три посебна потпитања.

Пре тога, треба указати и на то да закон садржи и нарочита правила која се примењују у случају надзираног субјекта који обавља делатност преко организационих јединица у свом саставу, а које се налазе на различитим адресама. Прво правило утврђује да инспекцијски надзор у погледу заједничких елемената пословања или поступања и унутрашњих правила, општих аката и процеса надзираног субјекта врши инспекција надлежна према месту седишта тог надзираног субјекта. Друго правило налаже да она инспекција која је надлежна за надзор над пословањем организационе јединице има дужност да податке и информације које се тичу заједничких елемената пословања или поступања, унутрашњих правила, општих аката и процеса те јединице прибавља од инспекције надлежне према месту седишта надзираног субјекта (тј. пошто је ова друга инспекција надлежна за наведене заједничке елементе пословања надзираног субјекта, она те податке треба и да уступи месно надлежној инспекцији која надзире организациону јединицу на свом подручју). И треће правило служи за решавање могућег случаја неуједначеног поступања двеју или више инспекција које контролишу различите организационе јединице истог субјекта. Тај субјекат или инспекција могу да затраже акт о примени прописа од надлежног органа или организације (да би се уједначило поступање, јер се ради о јединицама истог надзираног субјекта).

4.2. Прикривена куповина

Као један од начина прикупљања чињеница и њиховог доказивања, прикривена куповина је уведена код нас релативно скоро (изменама и допунама ЗИН-а с краја 2018. године). Значај њеног увођења као новог „алата" или „метода" у раду инспекције лежи најпре у потреби ефикаснијег сузбијања делатности нерегистрованих субјеката и тзв. сиве економије. Суштина прикривене куповине је у овлашћењу инспектора да, без претходног указивања на своје службено својство (тј. као „обичан" купац), обави куповину и тако прибави доказ да је реч о нерегистрованом субјекту или субјекту који не издаје рачун за купљену робу. Два су услова неопходна да би се ово овлашћење применило:

1) постојање основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат или да не издаје рачун,

2) да се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Прикривена куповина је, према томе, доказна радња која се обавља без претходног обавештавања и предочавања надзираном субјекту службене легитимације и налога за инспекцијски надзор. Налог се издаје пре отпочињања такве радње и он садржи, поред елемената које иначе садржи налог за инспекцијски надзор, још и следеће елементе:

– навођење метода прикривене куповине и образложење основане сумње, с навођењем познатих и вероватних чињеница које поткрепљују основану сумњу у конкретном случају;
– образложење зашто се коришћењем других доказних радњи не могу извести, прикупити или обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Током прикривене куповине инспектор путем непосредног опажања прикупља доказе и податке корисне за утврђивање чињеничног стања и врши друга овлашћења ради утврђивања чињеница. По обављеној куповини, инспектор предочава надзираном субјекту службену легитимацију и налог за инспекцијски надзор.

Уређење прикривене куповине садржи и Закон о трговини. Према том закону, прикривена куповина обавља се на начин који је предвиђен ЗИН-ом, а налог за инспекцијски надзор који садржи коришћење метода прикривене куповине издаје лице које је иначе овлашћено за издавање налога за инспекцијски надзор. Уз то је уређено и да тржишни инспектор, у случају прикривене куповине у даљинској трговини, не предочава надзираном субјекту службену легитимацију после обављене прикривене куповине, док му налог за службени надзор може доставити електронским путем, са званичне службене електронске адресе.

4.3. Увиђај у стамбеном простору

За разлику од пословних просторија, стан и друге просторије намењене за становање уживају неповредивост коју јемче Устав и међународни документи о људским правима. Реч је о једном од најважнијих садржаја ширег права на приватност човека. Према Уставу (члан 40), нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије за становање против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свог заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. С друге стране, без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом.

Полазећи од наведених уставних одредби, ЗИН је уредио, по карактеру и начину примене, изузетну могућност да инспекција на основу претходно прибављене одлуке суда изврши увиђај у стамбеном простору или другом простору такве намене и да у том простору изврши претресање. Циљ таквог увиђаја јесте утврђивање чињеница и прикупљање доказа потребних за обављање инспекцијског надзора. Одлука суда је, наравно, неопходна ако се држалац стамбеног простора није претходно сагласио с увиђајем инспекције. Ако се, насупрот томе, увиђај врши на захтев или уз изричит писани пристанак власника, корисника или држаоца стамбеног простора, увиђај се може извршити без одлуке суда. Пристанак се може дати и на лицу места. Такође, пристанак може бити и усмени, када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику.

ЗИН садржи и посебно правило које се примењује у случају када власник, корисник или држалац стамбеног простора није познат, недоступан је или дуже одсутан или је лице преминуло а његова заоставштина није расподељена (па се не може знати ко је будући власник стамбеног простора). Ако у таквом случају постоји извор штете који потиче из стамбеног простора и то намеће неопходност да се предузму хитне мере (ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет), инспекција је дужна да без одлагања о томе обавести друге органе и организације ради хитног предузимања радњи и мера из њиховог делокруга и да предлажи суду да донесе одлуку о дозволи увиђаја у стамбеном простору. Инспекција треба да у предлогу суду и посебно у записнику образложи разлоге за такво поступање.

Предлог за доношење решења о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору инспекција подноси у писаном облику месно надлежном основном суду. Предлог има прописану садржину, тако да обавезно садржи: означење и опис стамбеног простора; означење инспекције која би вршила увиђај; сврху вршења увиђаја; услове под којима треба извршити увиђај, укључујући помоћ полиције; чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја; радње које треба да се изведу током увиђаја; разлоге због којих се сматра да треба извршити увиђај; очекивано трајање увиђаја. Предлогом може да се тражи и дозвола за вршење претресања стамбеног простора и ствари у њему. Ако инспекција није у могућности да прибави одговарајуће податке о простору, довољан је фактички опис стамбеног или пратећег простора. Једним предлогом, као и једним судским решењем, могуће је обухватити више оваквих простора, односно објеката.

Суд има право да затражи од инспекције која је поднела предлог додатна објашњења и доказе како би утврдио основаност и потпуност предлога. О поднетом предлогу који је потпун (тј. уредан) суд одлучује по хитном поступку – без одлагања, а најкасније у року од 48 часова од часа подношења потпуног предлога. Одлучује се у судском ванпарничном поступку, уз примену правила парничног поступка за обезбеђење доказа.

Услови за претресање стамбеног простора су строжи од услова за дозвољавање увиђаја у том простору, због тога што се претресање сматра јачим задирањем у право на приватност. У првом случају захтева се постојање *основане сумње* да ће се претресом наћи предмет или трагови који могу бити значајни за поступак. У другом, потребно је да постоје *основи сумње* да се у стамбеном простору: врше недозвољене делатности или активности или да се оне врше супротно прописима; чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима; обавља делатност нерегистрованог субјекта; врше друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, а које ће приликом увиђаја бити откривене.

Појмови *основана сумња* и *основи сумње* потичу из кривичног права и њима се означава различити степен сумње. Основи сумње су нижи, а основана сумња виши степен сумње. Код основа сумње постоје само чињенице које посредно указују на одређену ствар (да је одређено лице учинилац кривичног дела), а код основане сумње постоје чињенице које непосредно указују на ту исту ствар. У првом случају реч је о посредном уверењу, а у другом о непосреднијем и вишем, мада још увек не и о пуном степену уверења у извесност.

У решењу суда о дозволи за вршење увиђаја наводе се: назив суда који је дозволио увиђај; означење и опис стамбеног простора у којем се врши увиђај; означење инспекције којој је дозвољено да изврши

увиђај; сврха увиђаја; услови под којима ће увиђај бити извршен, укључујући помоћ полиције; чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја; радње које треба да се изведу током увиђаја; разлози због којих се сматра да треба извршити увиђај; очекивано трајање увиђаја; дозвола за претресање стамбеног простора и ствари у њему – када је то дозвољено; други подаци од значаја за вршење увиђаја.

По добијању решења суда којим се дозвољава увиђај, инспекција је дужна да започне увиђај најкасније у року од 10 дана од дана достављања решења инспекцији, а у сложенијим стварима, као и када је потребна помоћ полиције – у року од 15 дана од дана достављања решења инспекцији. Овде треба приметити да за увиђај у стану није предвиђена могућност да помоћ пружа и комунална милиција него само полиција.

Сагласно уставним решењима, увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно држалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуномоћника, неког од пунолетних чланова свог домаћинства или другог лица које одреди, присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору. Службено лице које не учествује у поступку може бити сведок увиђаја. По изузетку, увиђај може започети и у одсуству наведених лица када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе, животиње или имовину или ако се очигледно припрема или је отпочело уништавање доказа или предмета важних за поступак инспекцијског надзора, односно поступак који се води пред судом или другим органом, или је држалац стамбеног простора непознат или недоступан, што се посебно образлаже у записнику.

На крају, важно је имати у виду и следећу ситуацију: ако су стан и други простор стамбеног карактера регистровани као седиште или место у којем се обавља делатност, неће се радити о стамбеном него о пословном простору.

4.4. Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа

Под предметима које инспектор може привремено одузети у току поступка инспекцијског надзора подразумевају се документација, роба и други предмети или њихов одговарајући део. Одузимају се у два случаја: када је то посебним законом прописано и на основу ЗИН-а.

У првом случају, инспектор поступа на начин, под условима и у роковима прописаним посебним законом. Одузимање се тада врши искључиво за потребе обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај или у другом одговарајућем правном поступку. Инспектор с одузетим предметима поступа у таквим случајевима у складу с посебним законом.

У другом случају, инспектор је ЗИН-ом овлашћен да привремено одузима предмете у поступку инспекцијског надзора ради обезбеђења доказа у овом поступку и то може учинити када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, под условом да је природа предмета таква да је за извођење доказа неопходно његово одузимање. Акт на основу кога се тада одузимају предмети јесте закључак који се доноси о обезбеђењу доказа по службеној дужности.

О предмету који одузима надзираном субјекту инспектор издаје потврду том субјекту. Она садржи податке о надзираном субјекту, времену и месту одузимања предмета, правном основу и разлозима одузимања предмета, предмете тачно назначене по врсти, количини и другим својствима битним за идентификацију и разликовању од других предмета, име и презиме и потпис инспектора. (Таква потврда издаје се и када се изриче посебна мера заплене, о којој се говори даље у оквиру потпитања под 4.5.3.)

Инспекција је дужна да обезбеди чување привремено одузетих предмета. Ако због својстава привремено одузетих предмета чување у просторијама инспекције није могуће или инспекција не располаже просторијама за чување предмета или је чување предмета повезано с несразмерно високим трошковима или другим значајним тешкоћама, привремено одузети предмети могу се оставити на чување лицу од кога се привремено одузимају до истека рока одређеног у решењу инспектора, односно законског рока, са забраном употребе, стављања у промет и другог вида располагања. Предмете који су остављени на чување инспекција печати, уз упозорење да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело.

Инспекцији је законом забрањено да располаже привремено одузетим предметима. Од тог правила се одступа када је ЗИН-ом или другим законом друкчије прописано. ЗИН прописује таква одступања у погледу предмета који су подложни кварењу, затим у погледу животиња које су подложне угинућу и предмета за које су трошкови чувања знатни. Такви предмети могу бити они који испуњавају услове за стављање у промет или они који не испуњавају такве услове и не могу се користити због здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигурносних или других разлога прописаних законом.

За предмете прве врсте (који се могу ставити у промет) инспектор ће одредити да се продају и о томе обавестити орган или организацију надлежну за вођење одговарајућег поступка. То ће учинити пошто прво сачини видео или фотографски запис тих предмета. Новац добијен продајом депонује се до одлуке надлежног органа.

Предмети друге врсте (који се не могу ставити у промет и не могу користити), као и предмети прве врсте који се не могу продати, уништавају се под надзором, у складу с прописима. Трошкове уништења сноси

власник предмета, а ако је он непознат или недоступан, трошкове уништења сноси инспекција. Потом инспекција има право на накнаду ових трошкова од власника предмета, пошто се он утврди или постане доступан. Ако је реч о роби прве врсте (која се може ставити у промет, а није се могла продати), она се не мора уништавати, него се уместо тога може уступити без накнаде за хуманитарне сврхе државним органима, установама социјалне заштите, васпитно-образовним установама, установама културе, хуманитарним организацијама и другим корисницима хуманитарне помоћи или за друге оправдане сврхе (решење из Закона о трговини).

Од привременог одузимања предмета ради обезбеђења доказа треба разликовати трајно одузимање робе и заплену предмета.

4.5. Мере управљене према надзираном субјекту

Инспектор може да изрекне надзираном субјекту следеће врсте управних мера: 1) превентивну меру; 2) меру за отклањање незаконитости; 3) посебну меру наредбе, забране или заплене или 4) меру за заштиту права трећих лица.

Изрицање мера врши се у складу с принципом сразмерности, што значи да се изричу оне мере које су, с једне стране, сразмерне процењеном ризику и откривеним или вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се, с друге стране, најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа. Уз то, мере треба да буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

О свакој врсти мера говори се даље у оквиру посебног поднаслова, уз напомену да се код сваке врсте ради о већем броју мера.

4.5.1. Превентивне мере

Превентивне мере се одређују ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости и штетних последица. То је, дакле, основни услов за њихово изрицање и, истовремено, сврха њиховог изрицања. Њих одређује инспектор у записнику, процењујући која је од тих мера одговарајућа. Ако надзирани субјекат не поступи по превентивним мерама одређеним у записнику, инспектор изриче те мере решењем. Превентивне мере могу се изрећи и непознатом субјекту инспекцијског надзора, а не могу се изрећи нерегистрованом субјекту.

Као превентивне, ЗИН одређује следеће мере:

- упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из закона и других прописа, као и о прописаним радњама и мерама

управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за поступања супротна тим обавезама;
- указивање надзираном субјекту на могућност наступања штетних последица његовог пословања или поступања;
- налагање надзираном субјекту предузимања или уздржавања од одређених радњи ради отклањања узрока вероватних штетних последица, као и одговарајућих мера предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица;
- друге мере којима се постиже превентивна улога инспекцијског надзора.

4.5.2. Мере за отклањање незаконитости

Када открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост, опомиње га због тога и, у складу с овлашћењима прописаним у посебном закону, налаже или предлаже мере. Такође, оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, а све то уноси у записник о инспекцијском надзору.

Потом је надзирани субјекат дужан да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене или предложене како би отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе. Ако јесте тако поступио, инспектор окончава поступак достављањем записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности и недостаци.

Уз наведено писано обавештење које даје надзирани субјект, а пре окончања поступка, инспектор је овлашћен да од њега затражи да приложи документацију и други материјал (фотографије и друго) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене. То овлашћење служи инспектору да би утврдио да ли је надзирани субјект доиста поступио по свим наложеним или предложеним мерама и испунио прописане обавезе. Пошто се у то увери, инспектор може с више поуздања приступити окончању поступка достављањем записника.

На другој страни, ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене или предложене за отклањање незаконитости и штетних последица и не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза.

Решење којим се изричу мере за отклањање незаконитости може се донети и без описане процедуре (тј. без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза). Тако ће инспектор поступити када то налаже неопходност предузимања хитних мера ради

спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. У таквом решењу може се истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости. Овде разлози за хитне мере налажу да се одступи од указивања на незаконитости и чекања истека рока за њихово отклањање, па се мора применити бржа процедура деловања инспектора и одмах деловати. Положај надзираног субјекта је овде мање повољан, али постоје оправдани разлози за то, јер његова делатност и активност могу или су већ изазвале непосредну опасност по заштићена добра.

4.5.3. Посебне мере наредбе, забране и заплене

Када се надзираном субјекту наложи да отклони незаконитост у остављеном року, па он пропусти рок и не учини то, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење активности или заплењује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повреду прописа или су тиме настали.

Ако се, пак, ради о неопходности да се предузму хитне мере из надлежности инспекције, инспектор је овлашћен да, без остављања рока за отклањање незаконитости, изрекне меру забране обављања делатности или вршења активности или заплене предмета или документације. То овлашћење инспектор користи када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. Појам веће вредности одређен је у ЗИН-у у односу на материјална добра и означава вредност која износи најмање три милиона динара.

Када забрани обављање делатности или вршење активности, инспектор има право да нареди да се надзираном субјекту запечате пословне и производне просторије, објекти и други простор у којем обавља делатност или врши активност или који томе служи, постројења, уређаји, опрема, прибор, средства рада и други предмети којима обавља делатност или врши активност.

Поред наведених, инспектор може изрећи и другу посебну меру наредбе, забране или заплене (на пример, мера повлачења или опозивања производа, мере ограничења, мера заплене и уништавања предмета, мера уклањања објекта, наредба за отклањање штетних последица или обустављање емисије штетних материја, забрана увоза, извоза и промета одређених производа, забрана коришћења одређене технологије, сировина или супстанци, наредба за доношење санационог плана и друге мере), кад је то одређено посебним законом.

4.5.4. Мере за заштиту права трећих лица

Као мере за заштиту права трећих лица, ЗИН прописује две посебне мере, од којих се једна предузима на захтев трећих лица а друга по службеној дужности.

Прва мера се састоји у обавези инспектора да трећа лица, на њихов захтев, упозна са својим налазом, мерама које је изрекао и другим подацима битним за остваривање њихових права ако је надзирани субјекат, повређујући закон или други пропис, омео остваривање, односно повредио права или правне интересе трећих лица.

Друга мера се састоји у објављивању решења донетог у поступку инспекцијског надзора или његовог сажетка, уколико је реч о процени инспектора да је то потребно ради заштите права или правних интереса трећих лица. Објављивање се врши на одређено време, на видљивом месту у пословним просторијама надзираног субјекта или на њиховом улазу, у јавним гласилима, на интернет страници инспекције или на други погодан начин. Приликом одлучивања о објављивању решења треба водити рачуна о правној заштити трећих лица, економичности и јавности обавештавања. Решење се објављује о трошку надзираног субјекта, а о објављивању се доноси посебно решење. Примена ове мере је формулисана као могућност чију потребу процењује инспектор, а не као његова обавеза.

У оба случаја, мере су усмерене ка заштити права и правних интереса трећих лица, с тим што је прва мера превасходно усмерена ка остваривању те заштите у другим одговарајућим поступцима, а друга би очигледно имала превентивни карактер.

4.6. Подношење пријава и захтева, издавање налога и предузимање других радњи и мера на које је инспектор овлашћен

Инспектор је овлашћен да надлежном правосудном органу поднесе кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, као и да изда прекршајни налог. То може да учини ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива као кривично дело, привредни преступ или прекршај према закону или другом пропису. О томе како се подносе, односно издају наведени акти и какву садржину треба да имају, изложено је у делу овог приручника под називом Основи казненог права и казнених поступака. Надлежни правосудни орган коме је инспекција поднела кривичну пријаву или пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, по службеној дужности обавештава инспекцију о исходу поступања.

Као још једна важна новина која је уведена у ЗИН крајем 2018. године, створена је могућност за тзв. споразум о прекршају. Није реч о правом

споразуму који би закључивали инспекција и надзирани субјекат, него о могућности да се избегне подношење захтева за вођење прекршајног поступка и издавање прекршајног налога ако надзирани субјекат поступи према налогу инспектора у остављеном року или према предлогу инспектора за отклањање незаконитости (тај предлог је описан у прва три става потпитања под 4.5.2). Упркос томе што та незаконитост представља прекршај, инспектор неће против таквог надзираног субјекта поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће му издати прекршајни налог када највиши износ запрећене казне за прекршај не прелази 200.000 динара и када није прописана заштитна мера (што значи да ће морати да поднесе захтев за вођење прекршајног поступка ако запрећена казна прелази наведени износ или је прописана заштитна мера). Услов за такво поступање инспектора јесте тај да штетне последице нису наступиле или су оне наступиле, а надзирани субјекат их је отклонио или је штету надокнадио пре отпочињања поступка инспекцијског надзора, у току надзора пре изрицања мера на записник или у року који му је инспектор оставио у свом предлогу за отклањање незаконитости.

Исто тако, инспектор неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће издати прекршајни налог против надзираног субјекта који, пре покретања поступка инспекцијског надзора, односно обавештавања о предстојећем инспекцијском надзору, самоиницијативно пријави незаконитост, а за незаконитости код којих је могуће отклонити последицу, поред самопријаве, још и отклони последице повреде прописа, односно употреби сва средства која су му на располагању да се те последице отклоне. Неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога, инспектор уноси у записник о инспекцијском надзору с одговарајућим образложењем.

Инспекција је дужна да појачано прати пословање и поступање надзираног субјекта према коме није поднет захтев за покретање прекршајног поступка или издат прекршајни налог. То она чини да би се обезбедило да надзирани субјекат настави да послује и поступа законито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

Изложено о неподношењу захтева за покретање прекршајног поступка и издавање прекршајног налога не примењују се (1) када се ради о поновљеном прекршају надзираног субјекта, без обзира на то да ли је први пут поднет захтев за покретање прекршајног поступка или је издат прекршајни налог или није, (2) нити на нерегистрованог субјекта.

Поред подношења кривичне пријаве, пријаве за привредни преступ или захтева за покретање прекршајног поступка и издавања прекршајног налога, у ЗИН-у су уређена и следећа четири овлашћења инспектора:

– да поводом откривених незаконитости код надзираног субјекта предузима и друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен (на пример, да иницира привремено или трајно одузимање дозволе);
– да укаже надзираном субјекту на то да његов пропис или други општи акт није у сагласности с Уставом, законом или другим прописом и предложи му да утврђене несагласности отклони најдуже у року од 60 дана (ако надзирани субјекат не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта);
– да, ради отклањања утврђених и спречавања настанка будућих незаконитости и штетних последица, наложи или предложи надзираном субјекту да донесе и инспекцији достави програм усаглашености пословања с прописима, политику управљања ризицима пословања, акциони план или други акт којим се уређује усаглашавање с прописима и управљање ризицима;
– када утврди несагласност података уписаних у регистар или службену евиденцију са стварним стањем, да о томе обавести орган или организацију надлежну за вођење регистра или службене евиденције, ради промене уписаних података и њиховог усаглашавања са стварним стањем, у јавном интересу.

5. Посебни случајеви поступања инспектора

У оквиру овог питања излажу се три нарочита случаја у којима се поступање инспектора одвија на специфичне начине, тј. по правилима која су у мањој или већој мери друкчија од оних за уобичајени начин његовог поступања. Ти случајеви су: поступање инспектора у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције; инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта; и посебан поступак према нерегистрованом субјекту. У првом и другом случају реч је о додатним правилима или одговарајућим прилагођавањима начина уобичајеног поступања, док је у трећем случају реч о поступку, који по низу својих обележја, има обележја посебног поступка инспекцијског надзора. Наведена три случаја излажу се у три наредна потпитања.

5.1. Поступање инспектора у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције

Инспектор увек врши инспекцијски надзора из оквира делокруга своје инспекције. Ако том приликом нађе да је надзирани субјекат

повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник и да тај записник без одлагања проследи инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и другом надлежном органу и Координационој комисији. Циљ таквог поступања инспектора састоји се у обезбеђењу предузимања радњи и мера из делокруга те друге инспекције или вршења заједничког инспекцијског надзора или другог облика међусобне сарадње инспекција у обављању послова.

Друга је могућност да инспектор установи да није реч само о надзору из делокруга друге инспекције него и да се ради о нерегистрованом субјекту. Инспектор је тада дужан да о затеченом стању, без одлагања, обавести пореску инспекцију и инспекцију у чијем је делокругу делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјекат, као и друге надлежне органе. О томе је инспектор дужан да одмах потом сачини службену белешку о затеченом стању и учињеним обавештењима.

И треће, инспектор може уочити да је реч о обављању делатности или вршењу активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције, али да се ради о таквој активности или делатности које захтевају предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет. Инспектор је тада дужан да о затеченом стању, без одлагања, обавести инспекцију у чијем је делокругу делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат и сектор који обавља послове који се односе на ванредне ситуације у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове (Сектор за ванредне ситуације МУП-а). Они треба да предузму одговарајуће радње и мере за спречавање настанка штетне последице. И о овоме инспектор одмах потом сачињава службену белешку, у којој наводи затечено стање и учињена обавештења.

5.2. Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта

Основна одлика овог облика посебног поступања инспектора произлази из немогућности инспектора да утврди ко је надзирани субјекат или овлашћено лице надзираног субјекта. Када се то догоди, инспектор оставља на месту надзора позив том субјекту, односно лицу да одређеног дана и часа присуствује инспекцијском надзору. Евентуално касније оштећење, уништење или уклањање позива не утиче на ваљаност достављања.

У случају да се непознати субјекат или овлашћено лице не одазове позиву који је оставио инспектор на месту надзора, инспекцијски надзор

се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

По извршеном надзору, инспектор је дужан да истакне решење којим је изрекао мере за отклањање незаконитости на видном месту на објекту или предмету који је био предмет инспекцијског надзора. Сматра се да је таквим истицањем извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

5.3. Посебан поступак према нерегистрованом субјекту

Целину правила о посебном поступку према нерегистрованом субјекту чине до сада изложена нарочита правила која се односе на таквог субјекта, правила која се излажу у оквиру овог потпитања, као и друга посебна правила за поступање према таквом субјекту која ће бити изложена у наредним питањима.

Као што је то већ јасно из досадашњих излагања, нерегистровани субјекат је надзирани субјекат, што значи да се и над њим врши инспекцијски надзор. Такође је већ речено да се према њему примењују одредбе ЗИН-а (а не одредбе посебних закона који уређују инспекцијски надзор у појединим областима).

Законски појам нерегистрованог субјекта већ је наведен (у оквиру потпитања под 1.1), али се може и овде поновити: то је субјекат који врши делатности или активности а није уписан у регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган и организација надлежни за упис оснивања правног лица и другог субјекта у одговарајући (основни) регистар. Реч је о субјектима за које је упис у одговарајући регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности, а који тај услов нису испунили. У истом положају с гледишта ЗИН-а налази се и субјекат који је уписан у основни регистар, али није уписан у посебан регистар или евиденцију који се прописима захтевају или врши делатност и активност без сагласности надлежног органа или без пријаве надлежном органу када се та сагласност и пријава прописима захтевају. Сагласност надлежног органа или организације може бити у облику дозволе, одобрења, решења, мишљења, уверења, лиценце, сертификата, акредитације, потврде, овлашћења, акта о сагласности, акта о условима и у другом прописаном облику. И према таквом субјекту инспекција поступа једнако као према нерегистрованом субјекту.

Да би појам нерегистрованог субјекта био прецизније одређен, ЗИН је посебно прописао и то шта се не сматра обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта (појам нерегистрованог субјекта отуд укључује његово позитивно и негативно одређење). То су следећа три вида обављања делатности или вршења активности који се не сматрају делатношћу или активношћу нерегистрованог субјекта:

1) делатност или активност за чије обављање или вршење није прописана или је законом искључена обавеза уписа у основни и посебни регистар или евиденцију и није предвиђена сагласност надлежног органа или организације или пријава том органу или организацији;

2) лични рад за сопствене потребе, рад члана породичног домаћинства предузетника код тог предузетника без заснивања радног односа (у складу с одредбама закона којим се уређују привредна друштва), као ни друга породична, пријатељска или суседска помоћ у раду, услугама или активностима која се пружа физичком лицу који није нерегистровани субјекат, без новчане накнаде, односно друге материјалне користи, у обиму који је уобичајен за такву врсту помоћи и у тим односима и нередовно, а околности конкретног случаја упућују на основан закључак да није у питању рад код надзираног субјекта без уговора о раду или другог ваљаног правног основа;

3) нужни рад за спречавање несреће и отклањање последица природних или других несрећа, волонтерски рад физичког лица (у складу са законом којим се уређује волонтирање), аматерско културно и уметничко стваралаштво (у складу са законом), извршавање судских и других одлука надлежних органа и организација, обављање послова и активности чланова у политичким странкама, синдикатима, удружењима и другим невладиним недобитним организацијама, који су везани за остваривање циљева и задатака тих организација (у складу са законима којима се уређују те организације и статутом), као ни рад у јавном интересу по основу изречене казне.

Инспекција врши надзор над нерегистрованим субјектом према плану инспекцијског надзора, као и кад надзор није предвиђен тим планом. Надзор се врши без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору и без издавања налога за инспекцијски надзор, а у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора. На исти начин инспекција поступа и када код надзираног субјекта затекне лице које без уговора о раду или другог ваљаног правног основа ради код тог субјекта и тада има и врши овлашћења и дужности које су прописане посебним законом.

Пошто инспектор открије нерегистрованог субјеката, овлашћен је да одмах донесе решење о мерама за отклањање незаконитости, забране обављања делатности или вршења активности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали. То решење се одмах доставља нерегистрованом субјекту, а жалба против таквог решења не одлаже његово извршење. Таквом субјекту решењем се:

– налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар или у одговарајући посебни регистар или евиденцију или

поступак прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве том органу или организацији;
- забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова;
- заплењује роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали (са заплењеном робом, документацијом и другим предметима поступа се на начин уређен посебним законом);
- налаже да отклони друге откривене незаконитости.

6. Акти, евиденције, регистри и извештаји

6.1. Акт о примени прописа

Акту о примени прописа дата је у ЗИН-у правна природа слична оној коју имају мишљења органа државне управе о примени прописа. Није, дакле, реч о пропису који доносе органи државне управе и који је обавезујући, него о мишљењу које ти органи дају о примени закона и другог прописа. Према Закону о државној управи, таква мишљења се дају на тражење физичког или правног лица и нису обавезујућа.

Тај се акт у ЗИН-у дефинише као акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције. Такав акт у писаном облику сачињава надлежни орган државне управе, односно надлежни покрајински, општински или градски орган или други субјекат с јавним овлашћењима. Томе је додато да се такав акт сачињава „у складу са законом којим се уређује државна управа и другим законом", а затим и да такав акт издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица.

За разлику од мишљења које дају органи државне управе према одредби Закона о државној управи, акт о примени прописа издаје се по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, а у овом другом случају у року за давање мишљења утврђеном законом којим се уређује државна управа (тај рок износи 30 дана од дана пријема захтева физичког или правног лица за давање мишљења).

Не постоји обавеза надзираног субјекта да поступи по акту о примени прописа, иако се супротна тврдња може понекад чути у пракси од стране појединих инспектора (додуше, било је и тврдњи да се могу издавати тзв. обавезујућа мишљења о примени закона од стране појединих органа државне управе). Мада није обавезујући, акт о примени прописа свакако има своју разумну сврху и најпре служи превенцији кршења закона. Такође, ако надзирани субјекат поступи по акту о примени прописа, мора се узети да он то чини у доброј вери. Због тога ЗИН

прописује да таквом субјекту (који је поступио према акту о примени прописа) инспектор не може, у погледу предмета акта о примени прописа, изрећи неку од мера управљених према њему.

Сагласно истом принципу, ако би се повео поступак пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, сматраће се да је то лице пропуст учинило у правној заблуди, јер је поступало у доброј вери заснованој на ауторитету и поверењу у орган власти који је издао акт о примени прописа. Терет доказивања да надзирани субјекат није био у правној заблуди сносила би супротна странка.

На другој страни, надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа може се изрећи мера која је управљена према њему у следећа четири случаја:

– ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен пропис за чију је примену издат, и то тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа, а на интернет страници је објављено обавештење о промени прописа;
– ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или други надлежни орган или организација која је издала акт о примени прописа обавести надзирани субјекат о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да он отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа;
– ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете;
– ако инспекција утврди да је надзирани субјекат – нерегистровани субјекат.

У наведеним случајевима неће се сматрати ни да је надзирани субјекат био у правној заблуди.

И још нешто што важи за случај у коме акт о примени прописа није сачинила инспекција него неки од других органа, организација или организациона јединица који су, сагласно другом пропису, надлежни за давање стручних објашњења о примени одређеног прописа. Тада ће инспектор, пошто утврди или сматра да је акт о примени прописа нетачан, о томе обавестити надлежни орган, организацију или организациону јединицу која је сачинила тај акт (да би га изменили).

6.2. Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник

О сваком инспекцијском надзору инспектор је дужан да сачини записник. Сачињава се према општем обрасцу записника о инспекцијском надзору, чији је изглед прописао посебним правилником

министар надлежан за послове државне управе 2015. године. Истоврсни образац записника за инспекцијски надзор из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује надлежни покрајински, општински или градски орган. Подразумева се да је општи образац записника потребно прилагодити одговарајућој области, врсти и поступку инспекцијског надзора и околностима конкретног случаја.

Према одредби ЗИН-а, у записник се уносе: подаци из налога за инспекцијски надзор ако је издат; време и место надзора, а нарочито навођење основа и образложење разлога који су условили да се надзор врши ван радног времена надзираног субјекта; опис предузетих радњи и попис преузетих докумената; подаци о броју узетих узорака и предлозима које у вези с узимањем узорака даје овлашћено лице надзираног субјекта; изјаве које су дате; опис других изведених доказа; захтеви за изузеће који су поднети; утврђено чињенично стање; констатација законитог пословања и поступања надзираног субјекта; опис откривених незаконитости с навођењем доказа на основу којег је одређена чињеница утврђена и правног основа за утврђивање незаконитости; мере које се изричу с навођењем правног основа на коме су засноване и роком за поступање по њима; одговарајућа образложења; обавеза надзираног субјекта да обавештава инспектора о поступању по мерама и рок за то обавештавање; подаци о поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршајног поступка (кад су поднете) и издатим прекршајним налозима (кад су издати), односно подаци о неподношењу захтева за покретање прекршајног поступка или неиздавању прекршајног налога у случају „споразума о признању прекршаја“; подаци о другим мерама и радњама које су предузете; рок за давање примедби на записник; навођење да је записник са примедбама или без њих прочитан лицу које присуствује надзору; други подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор. Саставни део записника чине контролна листа и анализа одговарајуће стручне институције или акредитованог тела.

Ако овлашћено лице надзираног субјекта одбије да прими записник, инспектор ће то констатовати у писаном облику и у записнику навести разлоге због којих је пријем записника одбијен. Записник се доставља надзираном субјекту у року од осам дана од завршетка инспекцијског надзора.

Пошто прими записник, надзирани субјекат има право да у писаном облику стави *примедбе на записник* у року од пет радних дана од дана његовог пријема. Инспектор оцењује примедбе, све заједно и сваку засебно, и у међусобној вези. После тога може да изврши допунски инспекцијски надзор да би утврдио чињенице на које се примедбе односе. Ако су у примедбама на записник изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено

у записнику или извести друкчије правне и друге оцене, инспектор о томе саставља допуну записника (на ту допуну се не може ставити примедба). Поступајући по примедбама на записник, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње.

6.3. Решење и окончање поступка без решења

Инспектор доноси две врсте мериторних решења: 1) решење којим одлучује о мерама управљеним према надзираном субјекту и 2) решење о испуњености прописаних услова или потврђивању законитости и безбедности пословања и поступања. Уз то, доноси се и решење о извршењу решења, о којем се говори у потпитању под 6.5.

Прва врста решења доноси се у писменом облику када су утврђене незаконитости, неправилности или недостаци који представљају разлоге за изрицање мера управљених према надзираном субјекту. По изузетку, инспектор може такво решење изрећи у усменом облику када оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет. Када тако поступи и усменим решењем наложи мере и радње, инспектор је дужан да без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изрицања усменог решења донесе писано решење.

Пошто се описана врста решења доноси само када се налажу мере управљене према надзираном субјекту ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности или недостатака, произлази да се решење неће ни доносити када инспектор не утврди незаконитости, неправилности или недостатке. Тада не доноси решење или закључак, а поступак инспекцијског надзора окончава достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању.

Друга врста решења доноси се у поступку ванредног утврђујућег или потврђујућег инспекцијског надзора. Оба таква надзора врше се по захтеву надзираног субјекта и о њима је било речи у оквиру потпитања под 1.4.1.

За обе врсте решења прописано је правило према којем је инспекција, ако одступи од решења која је раније доносила у истим или сличним стварима, дужна да у решењу којим се одступа од раније праксе посебно образложи разлоге за одступање. То правило изражава начело предвидивости као једно од основних начела општег управног поступка.

Поред изложених правила, ЗИН садржи и правила за решавање ситуације која настаје када инспектор не донесе решење у року или не достави надзираном субјекту записник у коме се наводи да нису

утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. У таквој ситуацији, надзирани субјекат се налази у неизвесности после окончања поступка инспекцијског надзора, па се тај поступак мора правно окончати без доношења решења.

Инспектор је дужан да донесе решење по истеку дана који је у налогу за инспекцијски надзор одређен као дан окончања инспекцијског надзора, а када налог није издат – по истеку законског рока за доношење решења, односно када је законом прописан рок за доношење решења. Ако то не учини, надзирани субјекат може захтевати да инспектор оконча поступак. Инспектор треба да оконча поступа у року од осам дана од дана подношења захтева, а ако ипак то не учини, сматраће се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта.

Ако је реч о ванредном утврђујућем или потврђујућем инспекцијском надзору по захтеву надзираног субјекта, последица непоступања инспектора по захтеву за окончање поступка у року од осам дана од дана подношења тог захтева је друкчија. Тада ће се сматрати да је поступак обустављен и да постоји испуњеност прописаних услова, односно да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта. Непоступању инспектора дато је значење претпостављеног позитивног акта.

Остала правила о решењу (његовом облику и деловима и друга) јесу она која садржи ЗУП.

6.4. Жалба против решења инспектора и управни спор

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења (сагласно ЗУП-у, требало би да стоји: од дана обавештавања о решењу, што је исправније).

Улагање жалбе има одложно дејство (одлаже извршење решења), али не увек. Наиме, жалба не одлаже извршење решења којим се налаже предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. То се и посебно образлаже у решењу (као разлог због којег жалба нема одложно дејство).

У оквиру одредби о жалби, ЗИН прописује и да је другостепени орган дужан да сам реши ствар ако поново поништи првостепено решење инспектора у истој ствари. Реч је о томе да је инспектор у свом поновном решењу поступио као и у првобитном које је поништено, односно да није уважио став другостепеног органа. Тада другостепени орган не враћа предмет инспекцији на поновни поступак него сам

мериторно решава ствар. Ово правило има сврху у заштити надзираних субјеката.

И за жалбу важи оно што је речено код решења, тј. да се на остала питања у вези са жалбом примењују правила ЗУП-а.

Као и код свих управних аката код којих је жалба допуштена, одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор у складу са законом којим се уређују управни спорови (ЗУС).

6.5. Извршење решења

Рок за предузимање мера изречених решењем инспектора одређује се у решењу, а надзирани субјекат је дужан да по истеку тог рока у наредних осам дана обавести инспекцију о извршењу изречених мера. Рок за обавештавање може бити и краћи када је одређен решењем којим су наложене хитне мере за спречавање или отклањање опасности по живот или здравље људи, животну средину, биљни или животињски свет.

Инспектор који је донео решење дужан је да прати извршење решења и да о стању извршења подноси редован месечни извештај руководиоцу инспекције, а на његов захтев и посебне извештаје. У праћењу спровођења решења инспектор је овлашћен да врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су извршене мере које су изречене решењем. Инспекција је посебно дужна да појачано прати да ли је нерегистровани субјекат без одлагања покренуо прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, и да ли се придржава забране обављања делатности или вршења активности до испуњења за то прописаних услова, као и да ли је отклонио друге откривене незаконитости.

Ако субјекат не изврши или не обезбеди спровођење извршења извршног решења, приступа се управном извршењу тог решења, о чему се доноси посебно решење о извршењу. С циљем спровођења управног извршења решења, инспектор је овлашћен да:

– подноси захтеве за покретање прекршајног поступка и издаје прекршајне налоге;
– изриче новчане казне као меру за извршење решења посредном принудом;
– изврши печаћење објеката, просторија, постројења, односно комплекса, машина, опреме или простора (скраћено: предмети печаћења) као меру непосредне принуде;
– одреди и други начин принудног извршења којим ће се онемогућити улазак, односно употреба предмета печаћења, као и одговарајуће означавање објеката и других предмета, у складу са законом.

Захтеви за покретање прекршајног поступка могу се подносити против надзираног субјекта – извршеника (правног лица, предузетника и физичког лица), као и против одговорног лица у правном лицу – извршенику, ако не изврше или не обезбеде извршење извршног решења инспектора (подносе се на основу члана 56. ст. 5–8. ЗИН-а). *Прекршајни налог* инспектор издаје на основу члана 61а истог закона, а може га издати извршенику – правном лицу, предузетнику и физичком лицу, као и трећем лицу (физичко лице, предузетник или правно лице, тј. лица која нису извршеници) ако они онемогућавају или отежавају спровођење управног извршења решења. Ради лакше оријентације, прекршајни налог се издаје за прекршај за који је прописана само новчана казна у фиксном износу (на пример, казна од 50.000 динара), а захтев за покретање прекршајног поступка подноси се када је прописана новчана казна у распону од минималног до максималног износа (на пример, од 20.000 динара до 50.000 динара) или друга казна и мера (видети о томе у делу овог приручника под називом Основи казненог права и казнених поступака).

Новчане казне у спровођењу управног извршења решења могу се изрећи правном лицу и одговорном лицу у правном лицу. Изричу се према правилима ЗУП-а. Када се изрекну, те казне извршавају (спроводе наплату) јавни извршитељи, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

Печаћењу објеката и других предмета печаћења инспектор може приступити када су испуњени услови да се решење изврши непосредном принудом, у складу са законом. Да би извршио печаћење, инспектор треба да буде опремљен прибором за печаћење: службеним металним печатом, црвеним печатним воском (или пломбом са жигом) и траком за печаћење. Врши се истицањем или прибијањем решења о извршењу решења којим је одређена мера забране обављања делатности или вршења активности када жалба не одлаже извршење, на видном месту, затварањем предмета печаћења и утискивањем отиска печата на црвеном течном печатном воску тако да се захвати трака за печаћење и на тај начин онемогући улазак у простор, односно употреба предмета печаћења. Печаћење мора бити извршено тако да се предмети печаћења не могу отворити без повреде печата. Инспектор обавештава надзираног субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело и сачињава записник о извршењу решења.

У поступку управног извршења инспекција може да затражи помоћ полиције и комуналне милиције ако се при извршењу наиђе на отпор извршеника и трећих лица или ако се такав отпор основано очекује. О томе је било речи код сарадње инспекције с полицијом и комуналном милицијом (у оквиру потпитања под 1.3).

После спровођења извршења решења, инспекција има обавезу да прати пословање и поступање надзираног субјекта према коме су

изречене и извршене мере како би се обезбедило да тај субјекат настави да послује и поступа законито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

ЗИН садржи и правило према којем више јединица локалне самоуправе може заједнички спроводити управно извршење. Као што је то на једном месту већ поменуто, реч је о примени правила Закона о локалној самоуправи, која омогућава формирање заједничких органа споразумом две или више јединица локалне самоуправе. Свако службено лице заједничког органа месно је надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко управно извршење.

6.6. Евиденције и Регистар података о инспекцијском надзору

О инспекцијском надзору воде се две врсте евиденција: евиденција о инспекцијском надзору коју води свака од инспекција и централизована (јединствена) евиденција коју води министарство надлежно за инспекцијски надзор. Обе евиденције воде се у електронском облику у оквиру софтверског решења *е-Инспектор*, а до преласка на јединствени информациони систем за инспекције воде се у писаној форми или у електронској форми у оквиру сопствених софтверских решења. Сврха обе евиденције је да служе за потребе праћења стања у одређеној области и праћења рада инспекције, као и за планирање и вршење инспекцијског надзора. Изглед обрасца евиденција и ближа правила о начину вођења евиденција прописала је Влада уредбом из 2015. године.

о *Евиденција о инспекцијском надзору* коју воде инспекције садржи податке о:

– налогу за инспекцијски надзор, уз навођење врсте и облика инспекцијског надзора и допунских налога и засебних налога, као и податке у вези с покретањем поступка инспекцијског надзора, укључујући и податке о подносиоцу представке;
– инспекцији и инспектору који је вршио инспекцијски надзор, инспектору који га је, у случају спречености, замењивао и о свим инспекторима и њиховим заменицима када је надзор вршило више инспектора;
– вршењу заједничког надзора и разлозима за такав надзор;
– надзираном субјекту и заступнику или овлашћеном лицу надзираног субјекта – правног лица, као и податак о процењеном ризику код надзираног субјекта и податак о томе да ли је надзор вршен над регистрованим или нерегистрованим субјектом;
– правном основу, предмету и сврси инспекцијског надзора;
– трајању инспекцијског надзора (дан почетка и завршетка инспекцијског надзора);

– предузетим радњама у вршењу инспекцијског надзора;
– записнику о инспекцијском надзору и примедбама на тај записник;
– наложеним мерама или констатацију да у инспекцијском надзору нису наложене никакве мере, уз навођење да ли за налагање мера није било основа или потребе;
– поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршајног поступка и издатим прекршајним налозима, односно констатацију да захтев за покретање прекршајног поступка није поднет и прекршајни налог није издат на основу „споразума о признању прекршаја" (члан 42. став 3. ЗИН), као и податке о исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција и о исходима прекршајних налога које је издала инспекција;
– жалби на решење и поступку по жалби;
– извршењу решења;
– притужбама на рад инспектора;
– инспектору или другом лицу које је унело податке у евиденцију, с датумом уноса података и промена у евиденцији.

Као посебна – централизована и јединствена евиденција надзираних субјеката и објеката инспекцијског надзора, под називом *Регистар података о инспекцијском надзору*, овај регистар садржи податке о:
– надзираном субјекту који су од значаја за инспекцијски надзор (идентификациони и пословни подаци);
– врсти објекта (објекат инспекцијског надзора је свака непокретност у односу на коју се одређује предмет инспекцијског надзора);
– локацији објекта и другим идентификационим обележјима објекта (бројеви катастарских парцела, адреса и др.);
– делатност која се обавља, односно активност која се врши у објекту;
– правном или фактичком основу коришћења објекта (својина, закуп, други облик коришћења, државина и др.) од стране надзираног субјекта;
– површини или запремини објекта и техничким капацитетима објекта;
– овлашћењима, акредитацијама и другим исправама о усаглашености с прописима или стандардима.

Подаци који су неопходни за вођење Регистра прибављају се у складу са законом којим се уређује електронска управа.

Пошто обе евиденције садрже одређене податке о личности (име и презиме, јединствени матични број грађана, адреса пребивалишта или

боравишта и други подаци неопходни за контакт), поступање с таквим подацима мора да се одвија сагласно закону којим се уређује заштита података о личности. Због тога су одређени: 1) законска сврха обраде таквих података (планирање и вршење инспекцијског надзора); 2) руковалац подацима (инспекција која је у вршењу надзора, у складу с посебним законом, извршила упис података) и 3) право на увид у уписане податке. Ово право имају, поред инспектора, руководилац инспекције, службена лица с посебним овлашћењима који обављају надзор и службену контролу и Координациона комисија. Надзирани субјекат на којег се подаци односе има право на увид у такве податке у складу са ЗУП-ом и Законом о заштити података о личности. Подаци о којима је реч представљају поверљиве податке и не могу се користити у сврхе које нису предвиђене законом, а трајно се чувају.

Поменутом уредбом Владе о изгледу обрасца и начину вођења евиденција о инспекцијском надзору уређена су у следећа питања: да се евиденција води по начелима уредности и тачности, а по хронолошком реду; да податке у евиденцију уноси инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора или друго овлашћено лице по налогу инспектора, службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора или руководиоца инспекције; и да је инспектор или друго овлашћено лице дужно да податке о спроведеном надзору унесе у евиденцију у року од три дана од дана сачињавања записника, предузете радње и пријема акта, односно сазнања за чињеницу која се уноси у евиденцију.

6.7. Годишњи извештај о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора

Као и други органи државне управе, инспекција је дужна да припреми годишњи извештај о свом раду. Тај извештај доставља Координационој комисији ради добијања сагласности и потом га објављује на веб-презентацији инспекције.

Годишњи извештај о раду инспекције сачињава се према обавезним (законом прописаним) елементе, о којима треба да се пруже информације и подаци с објашњењима. Обавезни елементи годишњег извештаја прописани су у 17 тачака и они, укратко, обухватају податке о: превентивном деловању инспекције и облицима тог деловања; нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом (који се мери помоћу контролних листа); корективном деловању инспекције (броју откривених и отклоњених или битно умањених насталих штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе); утврђеним нерегистрованим субјектима и мерама спроведеним према њима; остварењу плана и ваљаности планирања инспекцијског надзора и оствареном нивоу координације с

другим инспекцијама; материјалним, техничким и кадровским ресурсима инспекције и њиховом коришћењу; придржавању рокова за поступање; законитости управних аката донетих у инспекцијском надзору; решавању приговора и притужби на рад инспекције; програмима стручног усавршавања које су похађали инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора; поднетим иницијативама за измене и допуне закона и других прописа; мерама и проверама предузетим у циљу потпуности и ажурности података у информационом систему; стању у области извршавања поверених послова инспекцијског надзора; исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција. Уз годишњи извештај о раду инспекција доставља преглед (списак) постављених радних циљева инспектора и збирни приказ њиховог извршавања.

Наведени обавезни елементи годишњег извештаја о раду инспекције истовремено представљају *показатеље делотворности инспекцијског надзора*. Ти показатељи служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру законом и другим прописом утврђених мерила за оцењивање службеника.

Годишњи извештаји о раду инспекција анализирају се ради остварења два циља: да би се проценио степен остварености стратешког плана и да би се иницирале мере за унапређење инспекцијског надзора. Ове мере иницира и објављује их на интернет страници Координациона комисија.

7. Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора

7.1. Руководилац инспекције

Руководилац инспекције је лице које је актом надлежног органа постављено или распоређено и овлашћено да руководи радом инспекције. Поред општих услова из Закона о државним службеницима, односно Закона о запосленима у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, руководилац инспекције мора да испуњава и следеће услове: 1) услове утврђене ЗИН-ом за рад на радном месту инспектора (видети следеће потпитање) и 2) да има најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора**,** односно у области која је под надзором те инспекције.

Уз овлашћења која служе руковођењу радом инспекције прописано је да руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора. То значи да он може и непосредно обављати послове инспектора и да тада има положај, овлашћења, дужности и одговорности као и други инспектори.

7.2. Инспектор и испит за инспектора

Инспектори су носиоци послова инспекцијског надзора, тако да надлежна инспекција врши те послове преко инспектора. Као што ће то бити изложено у наредном потпитању, под одређеним условима за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору може се привремено овластити и службеник који није инспектор. Та лица и инспектор, као и руководилац инспекције, јесу службена лица инспекције.

Услови за радно место инспектора у органима државне управе јесу: стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и други услови прописани за рад у органима државне управе (односно за рад у покрајинским, општинским и градским органима). Може бити распоређен на радно место инспектора у следећим звањима:

1) у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или у одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за вођење поступка и изрицање управних мера у инспекцијском надзору;

2) у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за вођење поступка или предузимање радњи у инспекцијском надзору.

Распоређивање у звања оних инспектора који су службеници покрајинских, општинских и градских органа уређује се Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Поред других дужности инспектора, ЗИН посебно утврђује њихову дужност да у свом раду користи функционални јединствени информациони систем.

Као један од услова за радно место инспектора прописан је *испит за инспектора*, за чије полагање је припремљен и овај приручник. Испит је правно регулисан ЗИН-ом и Правилником о испиту за инспектора из 2020. године. Овим правилником уређени су: програм и начин полагања испита, састав и начин рада комисије за спровођење испита, накнада за рад комисије, изглед и садржина обрасца уверења о положеном испиту, начин издавања уверења о положеном испиту и облик, начин уписа и вођења евиденције о положеном испиту.

Испит за инспектора спроводи комисија коју образује министар надлежан за послове државне управе. *Дужност да полажу испит* имају (1) лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време а нема положен испит за инспектора (у року од шест месеци од дана заснивања радног односа) и (2) лице које је као приправник први пут засновало радни однос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора (до окончања приправничког стажа). Ако наведена

лица не положе испит у наведеним роковима престаје им радни однос, односно не могу бити распоређена на радно место инспектора. Од обавезе полагања испита били су ослобођени инспектори који су у време ступања ЗИН-а на снагу имали најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора и испуњавали услове за обављање послова инспекцијског надзора.

Испит за инспектора *могу полагати* и друга лица која су се оспособила за самосталан рад у струци и самостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за обављање послова инспектора, а заинтересована су за рад на пословима инспектора.

7.3. Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор

Као привремено решење, могућност давања овлашћења службенику који није инспектор може се користити у случају одсутности или дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року. Тада руководилац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора, и то док трају те околности.

Друга могућност за давање овлашћења службенику који није инспектор трајне је природе. Она се може користити када у одређеној области, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским надзором. Тада инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора може вршити службеник који испуњава прописане услове и кога овласти руководилац инспекције.

Постоји и могућност да се законом повери вршење појединих стручних послова инспекције лицу које није службеник. Та могућност се утврђује посебним законом.

7.4. Самосталност у раду

Устав прописује да је државна управа самостална, везана Уставом и законом и за свој рад одговорна Влади. Као прво од начела за деловање органа државне управе, Закон о државној управи утврђује да су ти органи самостални у вршењу својих послова и да раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Закон о државним службеницима не говори изричито о самосталности, али забрањује било коме да врши утицај на државног службеника да

нешто чини или не чини супротно прописима, што и јесте суштина начела самосталности.

Према ЗИН-у, самосталност инспектора јесте његова самосталност у раду која се простире у границама његових овлашћења утврђених законом и другим прописом, а из ње произлази и његова лична одговорност за свој рад.

Ради заштите самосталности инспектора у раду забрањује се било коме да искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућава или омета инспектора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. Исту заштиту самосталности као инспектор ужива у свом раду и службеник који је овлашћен за вршење инспекцијског надзора.

7.5. Стручно усавршавање

Право и дужности стручног усавршавања имају инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора. Остварују га у складу са законом који уређује права и дужности државних службеника, односно законом који уређује права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, као и посебним законом.

На општи начин уређено у ЗИН-у, право и дужност стручног усавршавања детаљно се уређује Законом о државним службеницима, Законом о запосленима у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и посебним законима за поједине области инспекцијског надзора, а начин реализације стручног усавршавања и Законом о Националној академији за јавну управу.

7.6. Службена легитимација

Званична исправа којом инспектор доказује своје службено својство и идентитет јесте службена легитимација. Издаје је руководилац инспекције, а инспектор има право и дужност да је користи док обавља послове инспекцијског надзора.

Садржину службене легитимације прописује ЗИН, а изглед обрасца те легитимације министар надлежан за послове државне управе правилником (на снази је правилник из 2015. године). Постоје и посебни правилници о изгледу службене легитимације за поједине инспекције (на пример, за управне инспекторе и за инспекторе за заштиту животне средине). Законом о трговини прописано је да тржишни инспектор, поред службене легитимације, има и службену значку.

Службена легитимација садржи: мали грб Републике Србије; организациони положај и назив надлежне инспекције; име и презиме

инспектора; фотографију инспектора; јединствени број легитимације; области у којима је инспектор надлежан да врши надзор и овлашћења инспектора за предузимање радњи и налагање мера у инспекцијском надзору; потпис и печат надлежног органа. Испод малог грба Републике Србије, стоји назив Република Србија, испод којег се додаје назив аутономне покрајине (ако је реч о покрајинском инспектору), односно назив општине и града (ако је реч о општинском или градском инспектору). Организациони положај означава се називом органа државне управе у чијем је саставу инспекција, односно називом покрајинског, општинског или градског органа у чијем је саставу инспекција. У погледу овлашћења наводи се да је ималац легитимације овлашћен да предузима радње и изриче мере које су за инспектора утврђене ЗИН-ом и законом или прописом који уређује поједину област надзора (наводи се назив закона или прописа или се они збирно означавају, нпр. законима и другим прописима из области животне средине). Легитимација је у виду књижице, с корицама обложеним кожом тамноплаве боје.

Када инспекцијски надзор обавља овлашћени службеник, овлашћење које му се издаје садржи елементе службене легитимације, осим фотографије. Оно има карактер службене легитимације и користи се као и службена легитимација.

7.7. Притужбе на рад службених лица инспекције

Као и у случају других органа власти, свако лице има право да, користећи своје уставно право, поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом или несавесним радом повређена права или слободе.

Притужбе се подносе и решавају у складу са законом којим се уређује систем државне управе, односно законом којим се уређује систем локалне самоуправе. Начин подношења притужби треба да буде прикладан (да није компликован), а поводом притужбе треба да се спроведе поступак и установи да ли је било незаконитих или неправилних радњи или несавесног рада руководиоца инспекције, инспектора или овлашћеног службеника. Ако се утврди да је тога било, треба предузети одговарајуће дисциплинске и друге мере. На притужбу треба да се одговори у року од 15 дана од дана њеног пријема, ако је подносилац тражио одговор.

ЗИН уређује и то да је на притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора дужан да одговори непосредни руководилац тог лица, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење у року од 15 дана од дана подношења притужбе.

7.8. Посебни случајеви одговорности службених лица инспекције

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају одговорности за повреде радне дужности као и други државни, покрајински, општински и градски службеници. Такве одговорности су утврђене прописима о државним службеницима (за инспекторе који су државни службеници), односно прописима о службеницима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (за инспекторе који су службеници покрајинских, општинских и градских органа) и деле се на лакше и теже.

Поред таквих одговорности имају и посебне – додатне одговорности које утврђује ЗИН. Према том закону, инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора посебно је одговоран у следећа четири случаја:

- ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен;
- ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама ЗИН-а, а био је дужан да то учини;
- ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења;
- ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзираних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском надзору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности с положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла.

Наведене четири повреде радних дужности представљају теже повреде радне дужности.

7.9. Унутрашња контрола

Потреба за унутрашњом контролом нарочито је потребна код оних органа који имају шира овлашћења према грађанима и правним лицима у обављању својих послова. Такав орган јесте и инспекција. Циљ унутрашње контроле је у обезбеђењу и контроли законитости у вршењу послова инспекцијског надзора.

За вршење послова унутрашње контроле инспекције може се у оквиру министарства образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници. Контролом се тада обухвата и вршење поверених инспекцијских послова. И надлежни покрајински, општински и градски орган може образовати унутрашњу контролу инспекције из своје изворне надлежности. На вршење

унутрашње контроле инспекције сходно се примењују одредбе ЗИН-а и закона којим се уређује општи управни поступак (ЗУП).

Као услови за обављање послова унутрашње контроле захтевају се (1) најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора или најмање седам година радног искуства на пословима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку и (2) положен испит за инспектора.

Унутрашња контрола поступа на основу представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора који се писано обрате унутрашњој контроли инспекције имају право на заштиту у складу са законом којим се уређује заштита узбуњивача.

ЗИН не уређује која су овлашћења унутрашње контроле у вршењу контроле и какве мере она може предложити руководиоцу поводом утврђеног стања, већ само то да се извештај о раду унутрашње контроле доставља министру надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора најмање два пута годишње. Ближе уређивање поменутих питања очигледно је препуштено министру надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора, који је овлашћен да пропише облике и начин вршења унутрашње контроле. О томе сведочи и садржина једног од таквих правилника, који је узет као пример (реч је о Правилнику о облику и начину вршења унутрашње контроле инспекције у области радних односа и безбедности и здравља на раду и у области социјалне заштите, донетом 2017. године). Према том правилнику, унутрашња контрола се спроводи у поступку који је сличан поступку инспекцијског надзора, а унутрашња контрола има овлашћење да поводом утврђеног чињеничног стања сачини свој налаз и мишљење и у њему предложи мере надлежном старешини које би требало предузети, како ради унапређења законитости и правилности рада инспектора тако и према инспекторима који су начинили пропусте у свом раду.

Кад је реч о инспекцијским пословима из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа, облике и начин вршења унутрашње контроле ближе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

7.10. Надзор управне инспекције

Послове инспекцијског надзора над применом одредби ЗИН-а којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског

надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије, врши управна инспекција.

Специфичност управне инспекције јесте управо у томе што она врши инспекцијски надзор над поступањем управе у погледу поштовања одређених закона. Конкретније, према Закону о управној инспекцији (2011), она врши инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја. Уз то, обавља инспекцијски надзор и у другим областима у којима је посебним законом утврђена њена надлежност, какав је случај и са ЗИН-ом.

Надзирани субјекти које управни инспектори првенствено надзиру јесу органи државне управе, службе судова, јавних тужилаштава, Државног правобранилаштва, службе Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и службе органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и други имаоци јавних овлашћења. Као што се види, изузев ималаца јавних овлашћења, реч је о органима, па се у Закону о управној инспекцији уместо појма „надзирани субјекат" користи појам *надзирани орган*.

Већ је поменуто да је управна инспекција организована као орган у саставу министарства надлежног за државну управу. Поступак инспекцијског надзора који је у надлежности ове инспекције сличан је у низу елемената и у главним цртама поступку који уређује ЗИН, али има и своје не тако мале специфичности.

7.11. Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора

Руководилац инспекције може бити учинилац четири прекршаја за које се изриче новчана казна (која је прописана у распону од минималног до максималног износа). Прекршај руководиоца инспекције постоји ако инспекција:

– не спроводи план инспекцијског надзора, а не постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају;
– не објави план инспекцијског надзора на својој интернет страници;
– не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, не примењује их и не објави их на својој интернет страници;
– не објави годишњи извештај о раду на својој интернет страници.

Инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора могу бити учиниоци шест прекршаја за које се такође изриче новчана казна прописана у распону. Прекршај постоји ако инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора:

– не уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор, односно не покаже му налог и не предочи његову садржину када надзирани субјекат одбија уручење налога за инспекцијски надзор;
– врши противно разлозима утврђеним ЗИН-ом инспекцијски надзор ван радног времена надзираног субјекта који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност;
– не изда надзираном субјекту потврду о одузетом предмету;
– располаже привремено одузетим предметима, када ЗИН-ом или другим законом друкчије није прописано (тј. располаже супротно закону);
– одреди да се одузети предмети продају када они нису подложни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања предмета знатни, као и када ови предмети не испуњавају прописане услове за стављање у промет;
– лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање мере.

8. Прекршаји надзираног субјекта, нерегистрованог субјекта, трећих лица и одговорних лица у органима

За све прекршаје о којима је реч у оквиру овог питања прописане су новчане казне у распону од минималног до максималног износа, које суд одмерава у зависности од конкретних околности појединог случаја. Када су учиниоци прекршаја правна лица, предузетници и физичка лица, законодавац се руководио правилом према којем су прописане казне за правно лице највеће, за предузетника нешто мање и за физичко лице најмање. Када је правно лице учинилац прекршаја, постојаће и одговорност за прекршај одговорног лица (директора) у том правном лицу. Даље се посебно излажу прекршаји појединих категорија субјеката из наслова овог питања.

За кршење закона од стране *надзираног субјекта – правног лица, предузетника и физичког лица* прописана су три прекршаја:

1) први од прекршаја чини надзирани субјекат који инспектору не омогући несметан инспекцијски надзор, пошто му инспектор предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор или пошто инспектор, после одбијања уручења налога, предочи налог и

његову садржину или приступи инспекцијском надзору кад налог није издат (за исти прекршај казниће се новчаном казном и одговорно лице код надзираног субјекта – правног лица);

2) други прекршај ће постојати ако надзирани субјекат не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења које је донео инспектор (и у овом случају је прописана казна за одговорно лице у правном лицу, а о овом прекршају је било речи код извршења решења);

3) трећи прекршај надзираног субјекта ће постојати ако овлашћено лице правног лица, предузетник или физичко лице не буде присутно на месту вршења инспекцијског надзора (и за овај прекршај кажњава се одговорно лице у правном лицу).

Нерегистровани субјекат потпада под прекршајну одговорност по више основа. Прво, ако је реч о физичком лицу које обавља делатност или врши активности као нерегистровани субјекат, то лице се кажњава новчаном казном, а та казна је већа ако оно обавља делатности или активности које су дозвољене једино у форми правног лица. Друго, прекршај постоји и када правно лице или предузетник обављају одређену делатност или врше активност за коју нису уписани у посебан регистар или немају сагласност или то чине без пријаве надлежном органу. Поред новчане казне правном лицу, у том случају се изриче и новчана казна одговорном лицу у том правном лицу. Код оба наведена прекршаја изриче се и заштитна мера одузимања предмета од нерегистрованог субјекта, прописана посебним законом. И као посебан, трећи прекршај нерегистрованог субјекта, прописан је прекршај који он чини ако не изврши односно не обезбеди извршење решења инспектора (о мерама за отклањање незаконитости, забрани обављања делатности, заплени робе, документације и других предмета). И код овог прекршаја је прописана новчана казна за одговорно лице у правном лицу.

Трећа лица – правна лица, предузетници и физичка лица могу бити учиниоци два прекршаја, и то:

– ако инспектору не дозволе приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници, корисници или држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у на њему или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху;
– ако располажу доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор, а не пруже их инспектору и не омогуће му саслушање сведока, у року прописаном ЗИН-ом.

Поред два наведена прекршаја, трећа лица могу бити и учиниоци прекршаја у поступку извршења решења инспектора, о чему је било речи код извршења решења. Код овог, као и у претходно наведена два прекршаја, новчаној казни подлеже и одговорно лице у правном лицу.

И на крају, посебно су прописани прекршаји које могу починити *одговорна лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења*. Прописана су два прекршаја за које се кажњава одговорно лице наведених органа, и то:

– ако не достави благовремено Координационој комисији податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака;
– ако не достави благовремено инспектору јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које води, а који су неопходни за инспекцијски надзор.

Уз та два прекршаја, прописан је и прекршај који може починити *руководилац и овлашћено службено лице другостепеног органа* ако другостепени орган, након што поништи првостепену одлуку инспектора која је већ једанпут била поништена, упути предмет инспекцији на поновни поступак, уместо да сам реши ту управну ствар.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 и 16/22.
2. Закон о инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 15/18.
3. Закон о управној инспекцији, „Службени гласник РС“, број 87/11.
4. Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.
5. Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/20 и 116/22.
6. Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон.
7. Закон о главном граду, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – други закон, 101/16 – други закон, 37/19 и 111/21 – други закон.
8. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, „Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – одлука УС.
9. Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.
10. Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 39/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – одлука УС, 14/16, 76/18 и 95/18 – други закон.
11. Закон о ветеринарству, „Службени гласник РС“, бр. 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19 – др. закон.
12. Закон о комуналним делатностима, „Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18.
13. Закон о санитарном надзору, „Службени гласник РС“, број 125/04.
14. Закон о трговини, „Службени гласник РС“, број 52/19.
15. Закон о државним службеницима, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22.
16. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – други закон, 95/18 и 114/21.
17. Уредба о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, број 81/15.
18. Уредба о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, број 81/15.
19. Правилник о испиту за инспектора, „Службени гласник РС“, број 15/20.
20. Правилник о општем изгледу обрасца записника о инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, број 81/15.
21. Правилник о изгледу обрасца службене легитимације инспектора, „Службени гласник РС“, број 81/15.

22. Правилник о обрасцу службене легитимације инспектора за заштиту животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 5/14 и 81/15 – други правилник.
23. Правилник о службеној легитимацији управног инспектора, „Службени гласник РС“, бр. 5/12, 94/12, 43/15 и 81/15 – други правилник.
24. Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области културе, „Службени гласник РС“, број 10/22.
25. Правилник о облику и начину вршења унутрашње контроле инспекције у области радних односа и безбедности и здравља на раду и у области социјалне заштите, „Службени гласник РС“, број 118/17.
26. Одлука о образовању Координационе комисије, „Службени гласник РС“, број 144/22.

IV. ОСНОВИ ПРАВА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА И ДРУГИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКАТА И ПРИВРЕДНОГ ПОСЛОВАЊА

1. Основи Закона о привредним друштвима

Законом о привредним друштвима (у даљем тексту: ЗПД) уређује се правни положај привредних друштава (у даљем тексту: друштва) и других облика организовања у складу са ЗПД, а нарочито њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, као и правни положај предузетника. Одредбе ЗПД примењују се и на облике обављања привредне делатности који су основани и послују у складу са посебним законом, осим ако је тим законом друкчије прописано. Већ овако утврђен предмет ЗПД указује на велики значај овог закона за стварање што повољнијег пословног окружења битног за развој привреде Републике Србије и пословање привредних субјеката на њеној територији.

За разлику од целине ЗПД, *основи ЗПД* требало би да означавају његов темељни део, тј. оно што је најбитније у његовим одредбама (концепт и основна решења ЗПД) и, с тим у вези, оно на чему се те одредбе заснивају и где им је место у правном систему. Конкретнија решења ЗПД обрађена су касније у овом приручнику (у даљем тексту: Приручник), али и она у складу са сврхом Приручника и чињеницом да је ЗПД мењан и допуњаван сваке две до три године. Ради се, наиме, о законској материји подложној честим променама, како у Европској унији којој тежимо тако и у нашој земљи. Привредно, а посебно корпоративно право настало је много касније од казненог и управног права. Осим чињенице да уређује тако „живу материју", ЗПД треба да оствари два наоко супротстављена циља. Први је да на потпун и прецизан начин уреди правни положај и пословање привредних субјеката, а други је да при томе не наруши уставна начела о самосталности привредних субјеката и о слободи предузетништва. У том смислу ЗПД се нашао у теснацу између државног и корпоративног права. Садржи низ императивних одредби које су истовремено и релативизоване, тако што су уз већину правила прописани и изузеци, као простор за друкчија решења (саморегулативу привредних субјеката). Осим тога, ЗПД оптерећују и његови поједини делови који су нормативно до детаља обрађени, што није уобичајено за законски текст (нпр. о седницама скупштине и других органа), или

се понављају (нпр. о регистрацији, заступању, заштити поверилаца, надлежностима утврђеним и збирно и појединачно). Најзад, материју о акционарским друштвима додатно оптерећују и бројни изузеци који се односе само за јавна акционарска друштва, а не и на нејавна.

Стога бисмо, без узимања у обзир мање важних правила, изузетака, детаља и понављања, као основе ЗПД могли означити његове најбитније одредбе, тј. оне којима су конципирана основна решења о друштвима и предузетницима, као и с њима повезане одредбе посебних закона о другим облицима обављања привредне делатности (задруге, удружења) на чију привредну делатност се ЗПД супсидијарно примењује, тј. ако посебним законом за те облике није друкчије прописано. Та основна решења из ЗПД и посебних закона односе се на: 1) друштва, тј. на општи појам друштава, њихова основна обележја, оснивање, регистрацију, одговорност, обавезе, заступање и заступнике, имовину и капитал; 2) предузетнике – појам, регистрацију, имовину, одговорност, запослене, прекид делатности, губитак својства предузетника; 3) правне форме друштава (ортачко, командитно друштво, друштво с ограниченом одговорношћу, акционарско); 4) унутрашњи надзор и контролу пословања; 5) спољашњи надзор – финансијске извештаје и њихову ревизију; 6) промене правне форме и статусне промене; 6) повезивања друштава; 7) ликвидацију друштава; 8) огранке друштава; 9) представништва страних друштава; 9) задруге; 10) удружења. Иако се задруге и удружења не баве само привредним пословањем, сматрамо и њих привредним субјектима. У прилог овом ставу послужићемо се дефиницијом из Закона о тржишту капитала према којој привредни субјект јесте субјекат који се бави економском делатношћу, односно делатношћу која се састоји од нуђења робе или услуга на тржишту, без обзира на његов правни статус и начин на који се финансира. С обзиром на то, основе ЗПД чине оне његове одредбе којима се обезбеђује самосталност свих тих привредних субјеката, равноправност приватне, задружне и јавне својине којом управљају и јемчи им се слобода предузетништва и једнак правни положај на тржишту робе, рада, капитала и услуга у Републици Србији (у даљем тексту: РС).

Одговор на питање на чему се одредбе и основна решења ЗПД заснивају, може се потражити у документима јавних политика, пре свега у Преговарачкој позицији РС за Међувладину конференцију о приступању РС Европској унији за Поглавље – 6 „Право привредних друштава“ којом се РС обавезала да ће у свој правни систем преузети правне тековине Европске уније из области корпоративног права са којима домаћи прописи из ове области нису били усаглашени, као и у Програму за унапређење позиције РС на ранг-листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2020–2023. године са Акционим планом, као и у другим документима јавних политика. У складу с тим документима, одредбе ЗПД усаглашавају се, између

осталог, са Директивом (ЕУ) 2017/1132 Европског парламента и Савета од 14. јуна 2017. године о одређеним аспектима компанијског права, другим директивама и препорукама, а ствара се и повољан амбијент за непосредну примену на територији РС регулаторних инструмената из права Европске уније, као што су Уредба Савета (ЕЗ) број 2157/2001 од 8. октобра 2001. године о статуту европског друштва – (СЕ) и Уредба Савета 1985/2137/ЕЕЗ о Европској економској интересној групацији (ЕЕИГ). До сада су врхунац у овом погледу достигле измене и допуне ЗПД од 2018. године и у складу с тим се, почев од 1. јануара 2025. године, у РС могу оснивати Европско акционарско друштво (Societas Europea) и Европска економска интересна групација. То показује да се ЗПД све више заснива на правним тековинама Европске уније из области корпоративног права и благовремено усклађује са променама које се у међувремену врше у тој области.

Место ЗПД у домаћем правном систему опредељено је, пре свега, реализацијом овлашћења РС из члана 97. став 1. тачка 6) Устава да, између осталог, уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности. Доношењем ЗПД уређен је значајан део наведених питања. Истовремено, ЗПД је инкорпориран у наш правни систем тако да садржи самосвојна, али и комплементарна решења с низом других закона, као што су Закон о Агенцији за привредне регистре, Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, Закон о класификацији делатности, Закон о тржишту капитала, Закон о рачуноводству, Закон о ревизији, Закон о девизном пословању, Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар, Закон о електронској управи (на које се ЗПД ослања), Закон о задругама, Закон о удружењима, Закон о задужбинама и фондацијама (који се на ЗПД ослањају) и други закони којима су уређени правни положај и делатност организација које се примарно или ради остваривања других циљева баве привредним пословањем.

У складу с тим, основи ЗПД и, у целини, Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања, како гласи назив овог предмета, биће у Приручнику обрађени тако да пруже битне одговоре на питања из Програма испита. Том циљу биће подређена обрада целокупне материје, с нагласком превасходно на оно битно, као и на детаље важне за разумевање онога што је значајно, а не на дословно репродуковање на испиту.

2. Појам и основна обележја привредног друштва

Друштво, према ЗПД, јесте правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити. Овако одређен општи појам друштва састоји се од два елемента: један је својство (статус) друштва, а други је делатност

друштва и њен циљ (добитна делатност). Својство правног лица стиче се регистрацијом – уписом у Регистар привредних субјеката (у даљем тексту: Регистар). Приликом регистрације обавезно се у Регистар уписује и претежна делатност друштва. У Регистар се уписује и више других података, о чему ће касније бити речи. Према ЗПД, друштво, осим претежне делатности, може обављати и све друге делатности које нису законом забрањене, независно од тога да ли су одређене оснивачким актом, односно статутом. Ова законска прокламација има своја ограничења, будући да се према посебним законима поједине делатности могу обављати само ако су регистроване као претежне делатности. Тиме се искључује могућност да једно друштво обавља више делатности, што значи да је потребно основати више друштава за вршење делатности које се могу обављати само као претежне делатности. Осим тога, посебним законом може се условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта (лиценце, сертификата и сл.) надлежног органа. Таквих делатности има више. Најзанимљивије су оне код којих је регистрација услов за издавање поменутог акта надлежног органа, а тај акт је услов за обављање делатности. Пример такве нормативне „пловидбе укруг" јесте решење из закона којим је уређено приватно обезбеђење, према којем је један од услова за издавање лиценце за вршење делатности приватног обезбеђења упис у Регистар са шифром делатности приватног обезбеђења и услуге система обезбеђења. Међутим, посебни закони и њима уведени посебни регистри и евиденције јесу и погодност за инспекторе, на пример када треба да утврде да ли је регистрована (уписана) претежна делатност и стварно (фактички) претежна делатност друштва и уколико утврде несагласност да обавесте надлежни орган за Регистар ради промене уписаних података, односно усаглашавања уписаних података са стварним стањем, у јавном интересу.

Правне форме друштава, са члановима у свом саставу, јесу: 1) ортачко друштво, са ортацима; 2) командитно друштво, са комплементарима и командиторима; 3) друштво с ограниченом одговорношћу, са члановима тог друштва; 4) акционарско друштво, са акционарима. Члан друштва може бити физичко и правно лице. Ортаци, комплементари, командитори и чланови друштва с ограниченом одговорношћу и подаци о њима уписују се у Регистар, а акционари у регистар прописан законом којим се уређује тржиште капитала (у даљем тексту: Централни регистар). Уобичајено је схватање да код друштава с ограниченом одговорношћу и акционарских друштава (друштава капитала) својство лица није важно, док се ортачка и командитна друштва (друштва лица) оснивају с обзиром на својства лица. Касније ћемо видети да се највише води рачуна о личним својствима чланова задруга, због чега се ни сам статус задругара не може стећи само на основу уплате улога или чланарине, односно уноса улога.

Посебне дужности према друштву које имају одређена лица представљају обележје по коме се друштво разликује од других субјеката. С тим су повезани и специфични облици унутрашњих односа у друштву, засновани на потреби деловања свих у најбољем интересу друштва како би се заштитили сопствени интереси и интереси друштва као целине. Стога, ЗПД одређује лица која имају посебне дужности према друштву и с њима повезана лица, како повезана у односу на одређено физичко лице тако и у односну на одређено правно лице. О појму „повезано лице" биће овде још речи, али већ сада је важно уочити да су и наведене посебне дужности и повезаности (и посебно дужна лица и повезана лица) у суштинској корелацији са учешћем (значајним или већинским) свих тих лица у основном капиталу друштва, из ког произлази и њихов мањи или већи контролни утицај у друштву. *Значајно учешће* у основном капиталу постоји ако једно лице, самостално или с другим лицима која с њим делују заједно, поседује више од 25% права гласа у друштву. *Већинско учешће* у основном капиталу постоји ако једно лице, самостално или с другим лицима која с њим делују заједно, поседује више од 50% права гласа у друштву. Сматра се да је одређено лице *контролни члан друштва* увек када то лице самостално или с повезаним лицима поседује већинско учешће у основном капиталу друштва.

Према ЗПД, посебне дужности према друштву имају: 1) ортаци и комплементари; 2) чланови друштва с ограниченом одговорношћу који поседују значајно учешће у основном капиталу друштва или члан друштва с ограниченом одговорношћу који је контролни члан друштва; 3) акционари који поседују значајно учешће у основном капиталу друштва или акционар који је контролни акционар друштва; 4) директори, чланови надзорног одбора, заступници и прокуристи; 5) ликвидациони управник. Оснивачким актом односно статутом могу се и друга лица одредити као лица која имају посебне дужности према друштву. Дужност да извршавају своје послове савесно, с пажњом доброг привредника, и у разумном уверењу да делују у најбољем интересу друштва имају лица наведена под 4) и 5). Дужност чувања пословне тајне, дужност избегавања сукоба интереса, као и дужност пријављивања (на одобрење) одбору директора, односно надзорном одбору ако је управљање друштвом дводомно, послова и радњи у којима постоји лични интерес имају сва наведена лица. Дужност поштовања забране конкуренције имају лица наведена под 1) до 4) која без одобрења одбора директора или надзорног одбора не могу бити на било који начин ангажована у конкурентском друштву, код предузетника и сл. Начин испуњења ових дужности и заштита друштва (судска и друга) у случају њиховог неиспуњења уређени су у ЗПД детаљније, али ћемо се задржати на до сада реченом, јер то одговара опсегу и намени Приручника.

У односу на одређено физичко лице, повезаним лицем у смислу ЗПД сматра се: 1) његов крвни сродник у правој линији, крвни сродник у побочној линији закључно с трећим степеном сродства, супружник и ванбрачни партнер ових лица; 2) његов супружник и ванбрачни партнер и њихови крвни сродници закључно с првим степеном сродства; 3) његов усвојилац или усвојеник, као и потомци усвојеника; 4) друга лица која с тим лицем живе у заједничком домаћинству.

У односу на одређено правно лице, повезаним лицем, у смислу ЗПД, сматра се: 1) правно лице у којем то правно лице поседује значајно учешће у капиталу, или право да такво учешће стекне из конвертибилних обвезница, вараната, опција и сл.; 2) правно лице у којем је то правно лице контролни члан друштва (контролисано друштво); 3) правно лице које је заједно с тим правним лицем под контролом трећег лица; 4) лице које у том правном лицу поседује значајно учешће у капиталу, или право да такво учешће стекне из конвертибилних обвезница, вараната, опција и сл.; 5) лице које је контролни члан тог правног лица; 6) лице које је директор и члан органа управљања или надзора тог правног лица. Контролом која се овде наводи сматра се право или могућност једног лица да, самостално или с другим лицима која с њим заједнички делују, врши контролни утицај на пословање другог лица путем учешћа у основном капиталу, уговора или права на именовање већине директора или чланова надзорног одбора. Заједничко деловање постоји када два или више лица, на основу међусобног изричитог или прећутног споразума, користе гласачка права у одређеном лицу или предузимају друге радње у циљу вршења заједничког утицаја на управљање или пословање тог лица.

3. Оснивање и регистрација привредног друштва

3.1. Оснивање

Оснивање друштва могуће је на одређено или на неодређено време. Сматра се да је друштво основано на неодређено време ако оснивачким актом или статутом није друкчије одређено. Ако оснивачким актом или статутом није противно одређено, могуће је да и друштво које је основано на одређено време, у складу с одредбама ЗПД, продужи време трајања или настави пословање као друштво основано на неодређено време.

Оснивачки акт је конститутивни акт друштва који има форму одлуке о оснивању ако друштво оснива једно лице или уговора о оснивању ако друштво оснива више лица. Приликом оснивања друштва, потписи на оснивачком акту оверавају се у складу са законом. У ортачком друштву, командитном друштву и друштву с ограниченом одговорношћу оснивачким актом уређују се управљање друштвом и друга питања у складу са ЗПД за сваку појединачну правну форму друштва.

Статут, поред оснивачког акта, има само акционарско друштво. Статутом се уређују управљање друштвом и друга питања у складу са ЗПД, ако посебним законом није друкчије прописано.

Оснивачки акт и статут сачињавају се у писаној форми и региструју у Регистру. Оснивачки акт и статут друштва обавезују лице које накнадно приступи друштву од дана стицања својства члана друштва, у складу са ЗПД.

Измене оснивачког акта и статута регулисане су тако што се: 1) оснивачки акт ортачког друштва, командитног друштва и друштва с ограниченом одговорношћу мења одлуком ортака, командитора и комплементара или скупштине, у складу са ЗПД; 2) оснивачки акт акционарског друштва не мења; 3) статут акционарског друштва мења одлуком скупштине, у складу с одредбама ЗПД. Ваља приметити да ће касније промене статута акционарског друштва одударати од непромењивог оснивачког акта тог друштва, чак и у случају да друштво промени своју правну форму, на пример, у друштво с ограниченом одговорношћу. Законски заступник друштва је у обавези да после сваке измене оснивачког акта и статута сачини и потпише пречишћени текст тих докумената. Измене оснивачког акта и статута, као и пречишћени текстови тих докумената после сваке такве измене, региструју се у Регистру.

Ништавост оснивачког акта утврђује надлежни суд, а разлози ништавости, поступак за утврђивање и дејство ништавости прописани су одредбама ЗПД. Оснивачки акт је ништав: 1) ако нема форму прописану у ЗПД или 2) уколико је делатност друштва која се наводи у оснивачком акту супротна принудним прописима или јавном поретку или 3) ако не садржи одредбе о пословном имену друштва, улозима чланова, износу основног капитала или претежној делатности друштва или 4) уколико су сви потписници, у тренутку закључења оснивачког акта, били правно или пословно неспособни. Осим из наведених разлога ништавости, оснивачки акт се не може огласити ништавим по другом основу. Ништавост оснивачког акта друштва нема дејство на правне послове друштва са савесним трећим лицима. Командитори, чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари дужни су да уплате, односно унесу уписани капитал и изврше друге обавезе преузете према друштву, у мери у којој је то потребно ради измирења обавеза друштва према савесним трећим лицима. Ортаци и комплементари одговарају солидарно и неограничено за обавезе друштва према савесним трећим лицима.

Уговори у вези с друштвом закључују се између чланова друштва. Сваки члан друштва може закључити уговор у писаној форми с једним или са више чланова истог друштва, којим се регулишу питања од значаја за њихове међусобне односе у вези с друштвом. Ти уговори производе дејство искључиво између чланова друштва који су га закључили. Уговор у случају ортачког друштва назива се уговор ортака, у случају

командитног друштва и друштва с ограниченом одговорношћу уговор чланова, а у случају акционарског друштва уговор акционара.

3.2. Регистрација

Регистрација друштава и предузетника, односно регистрација података и докумената прописаних одредбама ЗПД обавља се у Регистру, у складу са законом и другим прописима о регистрацији.

Дејство регистрације засновано је на начелу да трећа лица која се у правном промету поуздају у регистроване податке не могу сносити штетне правне последице проистекле из нетачно регистрованих података. Важност дана објављивања регистрације види се из три решења која садржи ЗПД. Прво, сматра се да су трећа лица упозната с регистрованим подацима почев од наредног дана од дана објављивања регистрације тих података у складу са законом о регистрацији. Друго, трећа лица могу доказивати да је за њих било немогуће да се током периода од 15 дана од дана објављивања регистрованих података упознају с тим подацима. Треће, друштво може доказивати да су трећа лица била или су морала бити упозната с документима друштва и подацима о друштву и пре њихове регистрације у складу са законом о регистрацији.

Подаци и документи који се региструју у складу са ЗПД, законом о регистрацији и подзаконским прописом (правилником) и које садржи Регистар су многобројни, а међу њима су: 1) пословно име; 2) адреса седишта; 3) датум оснивања; 4) датум уписа, промене или брисања податка или документа; 5) матични број додељен од Републичког завода за статистику који је истовремено и регистарски број; 6) порески идентификациони број (ПИБ); 7) регистарски бројеви додељени од Републичког фонда ПИО и Републичког завода за здравствено осигурање; 8) време трајања, ако су предузетник и привредно друштво основани на одређено време; 9) правна форма, односно облик организовања или ознака предузетника; 10) шифра претежне делатности; 11) податак о заступнику и границе његових овлашћења; 12) основни (регистровани) капитал; 13) удео и улог члана; 14) процена вредности неновчаног улога или документ надлежног органа субјекта регистрације о процени вредности неновчаног улога; 15) оснивачки акт; 16) статут.

У зависности од врсте субјекта регистрације, Регистар садржи и податке о: 1) члановима и оснивачима; 2) задругарима, улогу задругара, врсти задруге и податак о томе да ли се задруга оснива, односно послује с улозима или са чланаринама; 3) директору и члановима одбора директора или извршног одбора; 4) председнику и члановима надзорног одбора; 5) председнику и члановима управног одбора.

Регистар може да садржи и податке о: 1) скраћеном пословном имену; 2) пословном имену на страном језику; 3) скраћеном пословном имену на страном језику; 4) прекиду обављања делатности преду-

зетника; 5) прокуристи; 6) пословођи и граници његових овлашћења; 7) огранку; 8) издвојеном месту предузетника; 9) обавези овере оснивачког акта; 10) ликвидацији, принудној ликвидацији и стечају; 11) забележбама; 12) резервисаним називима; 13) позивима, огласима и објави докумената; 14) адреси за пријем поште; 15) адреси за пријем електронске поште; 16) бројевима рачуна у банкама.

Пословно име друштва обавезно садржи назив, правну форму и место у којем је седиште друштва. Под тим именом друштво послује и учествује у правном промету. Назив је карактеристични део пословног имена по коме се то друштво разликује од других друштава. Правна форма се у пословном имену означава: 1) за ортачко друштво: „ортачко друштво" или скраћеницом „о.д." или „од"; 2) за командитно друштво: „командитно друштво" или скраћеницом „к.д." или „кд"; 3) за друштво с ограниченом одговорношћу: „друштво с ограниченом одговорношћу" или скраћеницом „д.о.о." или „доо"; 4) за акционарско друштво: „акционарско друштво" или скраћеницом „а.д." или „ад". Уз пословно име друштва у поступку ликвидације додаје се ознака „у ликвидацији", а друштва у поступку принудне ликвидације – ознака „у принудној ликвидацији". Скраћено пословно име, ако га друштво има, обавезно садржи назив и правну форму и користи се као и пословно име.

Седиште друштва је место и адреса на територији РС из кога се управља пословањем друштва и које је као такво одређено оснивачким актом, статутом или одлуком скупштине, одлуком ортака или комплементара. Седиште се може мењати. Одлуку о промени седишта доноси скупштина, ако оснивачким актом, односно статутом није друкчије одређено. Адреса седишта друштва подразумева град, општину, насељено место, улицу или трг, кућни број, спрат и број стана, у складу с прописима којима се уређује територијална организација. Брисање адресе седишта може исходити тужбом заинтересованог лица – власника, који у те сврхе није дозволио употребу свог простора. Ако друштво има посебну адресу за пријем поштанских пошиљки, достављање се врши на ту адресу уместо на адресу седишта друштва. Друштво је дужно да има адресу за пријем електронске поште, као и да се региструје као корисник услуга електронске управе, у складу са законом којим се уређује електронска управа.

За инспекције су битни подаци о друштву које садржи Регистар, како они који се односе на објекте друштва тако и они који се односе на његове овлашћене представнике. Примера ради, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору целисходно је, а не само правно могуће, послати на адресу организационе јединице у чијем ће се објекту и просторијама вршити инспекцијски надзор, изузев када због важнијих разлога обавештење треба истовремено послати и у седиште надзираног субјекта. Додатна сврха таквог слања обавештења јесте у томе да се у циљаном објекту и просторијама за инспекцијски надзор

истовремено обезбеди и контакт с непосредно одговорним лицем у том објекту (пословођа објекта и сл.), које је општим актом надзираног субјекта задужено за организацију и рад у објекту и овлашћено за пословање или процес рада у објекту.

О регистрацији и о неким од података из Регистра биће и касније речи у Приручнику при обради одговарајућих питања.

4. Одговорност за обавезе привредног друштва

Одговорност чланова за обавезе друштва тројака је, и то: 1) одговорност у складу с одредбама ЗПД које уређују поједине правне форме друштва; 2) одговорност у случају пробијања правне личности (члан 18. ЗПД) и 3) одговорност после брисања друштва из Регистра у случају принудне ликвидације (члан 548. ЗПД).

Одговорност члана с обзиром на правну форму друштава различита је у зависности од тога да ли члан по правилу или само изузетно одговара за обавезе друштва. У ортачком друштву сви ортаци су солидарно одговорни целокупном својом имовином. У командитном друштву најмање један члан (комплементар) одговара неограничено солидарно, а најмање један одговара ограничено до висине свог неунетог улога (командитор). У друштву с ограниченом одговорношћу чланови, а у акционарском друштву акционари, не одговарају за обавезе друштва изузев у случају пробијања правне личности и у случају принудне ликвидације.

Пробијање правне личности уређено је у ЗПД начелно и навођењем најчешћих таквих случајева, што је добро за повериоце друштва којима је потребна судска заштита и за судску праксу. Наиме, суд треба да обезбеди да (и) командитор, члан друштва с ограниченом одговорношћу и акционар, као и законски заступник тог лица ако је оно пословно неспособно физичко лице, који злоупотреби правило о ограниченој одговорности, одговара за обавезе друштва. Сматраће се да ова злоупотреба постоји нарочито ако то лице: 1) употреби друштво за постизање циља који му је иначе забрањен; 2) користи имовину друштва или њоме располаже као да је његова лична имовина; 3) користи друштво или његову имовину у циљу оштећења поверилаца друштва; 4) ради стицања користи за себе или трећа лица умањи имовину друштва, иако је знало или је морало знати да друштво неће моћи да извршава своје обавезе. Поверилац друштва може поднети тужбу против наведеног лица надлежном суду према седишту друштва у року од шест месеци од дана сазнања за злоупотребу, а најкасније у року од пет година од дана злоупотребе. У случају да потраживање повериоца није доспело у тренутку сазнања за злоупотребу, рок од шест месеци почиње да тече од дана доспећа потраживања.

Одговорност чланова после брисања друштва из Регистра у случају принудне ликвидације повезана је с наступелим последицама у том

случају и с њиховим отклањањем. Прво, последица брисања је то да имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у сразмери с њиховим уделима у капиталу друштва, а у случају ортачког друштва које нема капитал расподељује се на једнаке делове између ортака. Друго, после брисања чланови друштва одговарају за обавезе друштва до висине вредности претходно примљене имовине. Изузетно, а важно за повериоце неких друштава, контролни члан друштва с ограниченом одговорношћу и контролни акционар акционарског друштва одговарају неограничено солидарно за обавезе друштва и после брисања друштва из Регистра. Сматра се да је одређено лице контролни члан друштва увек када то лице самостално или с повезаним лицима поседује већинско учешће у основном капиталу друштва. Потраживања поверилаца друштва према члановима друштва застаревају у року од три године од дана брисања друштва из Регистра.

5. Заступање и заступници привредног друштва

Две су категорије заступника и две су категорије пуномоћника друштва. Заступници су законски (статутарни) заступници друштва и заступници које је друштво овластило за заступање. Пуномоћници су – пуномоћници по запослењу и физичка лица с пословним пуномоћјем (прокуром).

Законски (статутарни) заступници друштва, у смислу ЗПД, јесу лица која су тим законом као таква одређена за сваки појединиоблик друштва. Законски заступник друштва може бити физичко лице или друштво регистровано у РС. Друштво које има функцију законског заступника ту функцију врши преко свог законског заступника који је физичко лице или физичког лица које је за то овлашћено посебним пуномоћјем издатим у писаној форми.

Заступници које је друштво овластило за заступање, поред обавезних законских заступника, јесу и лица која су актом или одлуком надлежног органа друштва овлашћена да заступају друштво у границама овлашћења добијених тим актима. Такав заступник је и лице које друштво у континуитету прихвата да поступа као заступник на начин којим трећа лица доводи у уверење да има право на заступање. Сматраће се да је друштво то лице конклудентно овластило на заступање, осим ако друштво не докаже да је треће лице знало или је морало знати за непостојање овлашћења за заступање тог лица.

Пуномоћници по запослењу су лица у радном односу или на функцији у друштву на пословима чије обављање у редовном пословању укључује и закључење или испуњење одређених уговора или предузимање других правних радњи. Овлашћена су да као пуномоћници друштва закључују и испуњавају уговоре и предузимају правне радње у границама послова на којима раде без посебног пуномоћја.

Лица с пословним пуномоћјем (прокуром) овлашћена су да у име друштва поступају у складу с издатом прокуром. Прокура је општи појам за пословно пуномоћје којим друштво овлашћује једно или више физичких лица (у даљем тексту: прокуриста) да у његово име и за његов рачун закључују правне послове и предузимају друге правне радње. Прокуру издаје надлежни орган друштва, а предузетник је издаје лично. Прокура је непреносива на друго лице, а може бити појединачна или заједничка. Одредбама ЗПД утврђени су послови које прокуриста не може да обавља без посебног овлашћења, као што су стицање, отуђење или оптерећење непокретности, преузимање меничне обавезе и обавезе јемства, закључење уговора о зајму и кредиту и заступање друштва у судским поступцима или пред арбитражом. Друштво може опозвати прокуру у свако доба, а права опозива се не може одрећи, нити га на било који начин може ограничити или условити. Прокуриста може отказати прокуру у свако доба, уз обавезу да у наредних 30 дана рачунајући од дана доставе отказа друштву закључује правне послове и предузима друге правне радње ако је то потребно ради избегавања настанка штете за друштво.

Одговорност и ограничења за заступнике, пуномоћнике по запослењу и прокуристе уређени су у погледу: 1) прекорачења овлашћења; 2) закључења уговора у име друштва и 3) потписивања. Прво, заступник друштва, пуномоћник по запослењу и прокуриста одговарају за штету коју нанесу друштву прекорачењем граница својих овлашћења, изузев ако су поступали у складу с одлуком надлежног органа друштва, односно ако су њихове радње накнадно одобрене од стране тог органа. Друго, ниједно од ових лица не може без посебног овлашћења наступати као друга уговорна страна и с друштвом закључивати уговоре у своје име и за свој рачун, у своје име а за рачун другог лица, нити у име и за рачун другог лица. Уговор закључен у име другог лица значи да обавезе и овлашћења из уговора и последице уговора не настају за оног ко је закључио уговор, већ за неког другог, а уговор закључен за рачун другог лица значи исто или, другим речима, подразумева да се економски ефекти уговора неће одразити на имовину оног ко је закључио уговор већ на имовину неког другог. Треће, сваки заступник друштва и прокуриста приликом потписивања докумената у име друштва дужан је да уз свој потпис наведе своју функцију у друштву, али то није формални услов за валидност потписаног документа.

6. Основна обележја имовине и капитала привредног друштва

Имовина, нето имовина и основни капитал друштва су основни појмови дефинисани у ЗПД. Имовину друштва чине ствари и права у власништву друштва, као и друга права друштва. Нето имовина (капитал) друштва јесте разлика између вредности имовине и обавеза

друштва. Основни (регистровани) капитал друштва је новчана вредност уписаних улога чланова друштва у друштво.

Улози у друштво могу бити новчани и неновчани и изражавају се у динарима. Ако се уплата новчаног улога врши у страној валути у складу са законом који уређује девизно пословање, динарска противвредност улога обрачунава се по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате улога. Неновчани улози могу бити у стварима и правима, ако у ЗПД за поједине форме друштава није друкчије одређено. А јесте, тако да из ЗПД произлази да неновчани улози ортака и комплементара могу бити и у раду и у услугама, а неновчани улози чланова друштва с ограниченом одговорношћу и акционара не могу бити у раду и услугама, већ само и стварима и правима.

Лица која су оснивачким актом или на други начин преузела обавезу да уплате односно унесу у друштво одређени улог одговарају друштву за извршење те обавезе и дужна су да накнаде штету која је друштву проузрокована пропуштањем или кашњењем извршења те обавезе. Новчани или неновчани улог приликом оснивања друштва или повећања основног капитала мора се уплатити, односно унети у року одређеном у оснивачком акту, односно одлуци о повећању капитала, с тим да се тај рок рачуна од дана регистрације оснивачког акта, односно одлуке о повећању капитала и не може бити дужи од прописаног одредбама ЗПД. По основу преузете обавезе наведена лица стичу удео у друштву, односно акције друштва. Улози који су уплаћени, односно унети у друштво постају имовина друштва.

Вредност неновчаног улога у друштво утврђује се од стране јединог члана друштва или споразумно од стране свих чланова друштва, односно путем процене која се врши у складу са ЗПД. У јавним акционарским друштвима вредност неновчаног улога утврђује се искључиво путем процене. Процену врши овлашћено лице (судски вештак, ревизор, друго стручно лице или овлашћено привредно друштво). Члановима друштва не може се извршити повраћај уплаћених и унетих улога, нити им се може платити камата на оно што су уложили у друштво. Плаћање цене код стицања сопствених удела односно акција, као ни друга плаћања члановима друштва која се врше у складу са ЗПД, не сматрају се враћањем улога члановима друштва.

Удели и акције, према терминологији ЗПД, а учешће као појам одређен Законом о рачуноводству, којим ћемо се овде послужити, представља право у капиталу других правних лица, без обзира на то да ли су материјализована у облику потврда или нису, која су, на основу трајне повезаности с тим правним лицима стечена с намером да доприносе пословању правног лица које има та права. Сматра се да учешће у капиталу неког другог правног лица представља удео у смислу примене Закона о рачуноводству у случају када је то учешће 20 или више процената од капитала тог другог правног лица.

Имовина велике вредности и одредбе ЗПД о стицању и располагању том имовином, односе се на акционарска друштва, а уколико оснивачким актом није друкчије одређено, и на друштва с ограниченом одговорношћу. Наиме, ако друштво стиче или располаже (ван редовног пословања) имовином чија набавна и/или продајна и/или тржишна вредност у моменту доношења одлуке о томе представља 30 или више процената од књиговодствене вредности укупне имовине друштва исказане у последњем годишњем билансу стања, сматра се да друштво стиче, односно располаже имовином велике вредности. Под стицањем и располагањем имовином велике вредности сматра се стицање и располагање имовином на било који начин, укључујући нарочито куповину, продају, закуп, размену, успостављање заложног права и хипотеке, закључење уговора о кредиту и зајму, давање јемства и гаранција, и предузимање било које друге радње којом настаје обавеза за друштво. Стицање и располагање имовином велике вредности може се спровести ако то претходно или накнадно одобри скупштина. Ако друштво стиче или располаже имовином велике вредности, сходно се примењују правила ЗПД о правима несагласних чланова, о којима ће касније бити речи.

7. Предузетник

Предузетник је пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано, на неодређено или на одређено време. За све обавезе настале у вези с обављањем своје делатности предузетник одговара целокупном својом имовином и у ту имовину улази и имовина коју стиче у вези с обављањем делатности. Одговорност за те обавезе не престаје брисањем предузетника из Регистра.

Физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност слободне професије, уређену посебним прописом, сматра се предузетником у смислу ЗПД ако је тим прописом то одређено. Индивидуални пољопривредник није предузетник у смислу ЗПД, осим ако посебним законом није друкчије уређено.

Предузетник послује и учествује у правном промету под пословним именом које обавезно садржи име и презиме предузетника, ознаку „предузетник" или „пр" и место у којем је седиште предузетника. Пословно име може да садржи и назив, као и предмет пословања предузетника. Ако садржи назив, обавезно садржи и предмет пословања. Пословно име предузетника не може да садржи реч „Србија", изведенице ове речи, укључујући и све облике које асоцирају на ту реч, као и међународно признату трословну ознаку за РС („СРБ").

Седиште предузетника је место на територији РС где он обавља делатност. Осим у седишту, предузетник може обављати делатност:

1) у издвојеном месту пословања које може бити и изван седишта предузетника, у складу са законом; 2) ван одређеног простора (по позиву странке, од места до места и сл.), када је по природи саме делатности такво обављање делатности једино могуће или уобичајено, а када није дужан да истакне своје пословно име. Адреса седишта предузетника подразумева град, општину, насељено место, улицу или трг, кућни број, спрат и број стана, у складу с прописима којима се уређује адресни регистар. На пословно име, достављање, адресу за пријем поштанских пошиљки, адресу за пријем електронске поште и још нека питања, на предузетника се сходно, тј. на прилагођени (одговарајући) начин, примењују одредбе ЗПД које се односе на друштва. Број и врста података који се воде о сваком предузетнику искључују могућност да неко физичко лице буде регистровано (уписано у Регистар) као два или више предузетника.

Предузетник може да обавља све делатности које нису законом забрањене и за које испуњава прописане услове, укључујући и старе и уметничке занате и послове домаће радиности. О периоду прекида обављања делатности предузетник је дужан да истакне обавештење на месту где је обављао делатност. На делатност предузетника сходно се примењују одредбе ЗПД о делатностима друштва, којима су предвиђене претежна и друге делатности и могућност условљавања регистрације или обављања појединих делатности посебним законима.

Писаним овлашћењем предузетник може поверити пословођење пословно способном физичком лицу (у даљем тексту: пословођа). Пословођењем се сматра обављање радњи у редовном пословању предузетника. Пословођење може бити опште или ограничено на једно или на више издвојених места пословања, а пословођа мора бити у радном односу код предузетника.

Ако је предузетник из оправданих разлога привремено одсутан (болест, школовање, избор на функцију и сл.), а нема запосленог пословођу, он може опште пословођење поверити члану свог породичног домаћинства за време тог одсуства, без обавезе да га запосли. Такође, члан породичног домаћинства предузетника може радити код тог предузетника без заснивања радног односа: 1) повремено током дана, и то искључиво у седишту, ако је његово присуство неопходно због природе делатности предузетника (да се трговачка радња предузетника не би затварала током радног времена, да би се утоварила роба, да би се очистио пословни простор и сл.); 2) привремено током оспособљавања за обављање делатности старих и уметничких заната, односно послова домаће радиности, ако предузетник обавља ту делатност; 3) у време када предузетник користи годишњи одмор у складу са законом.

Предузетник престаје с обављањем делатности одјавом или по сили закона. Својство предузетника губи брисањем из Регистра, које се врши због престанка обављања делатности. Предузетник одјаву

не може извршити с даном који је претходио дану подношења пријаве о престанку рада надлежном регистрационом органу. Брисање из Регистра се не може вршити ретроактивно. По сили закона предузетник престаје с обављањем делатности у случајевима предвиђеним законима. Међу њима су случајеви наведени у ЗПД према којима до тог престанка, између осталог, долази: смрћу или губитком пословне способности; истеком времена, ако је обављање делатности регистровано на одређено време; ако је пословни рачун у блокади дуже од две године непрекидно; ако је правноснажном пресудом утврђена ништавост регистрације предузетника; ако је правноснажним актом надлежног органа изречена мера забране обављања регистроване делатности; у случају одузимања дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др., који су посебним законом прописани као услов за регистрацију; у другим случајевима прописаним законом.

У случају смрти или губитка пословне способности предузетника, наследник или члан његовог породичног домаћинства (брачни друг, деца, усвојеници и родитељи) који је пословно способно физичко лице може наставити обављање делатности на основу решења о наслеђивању или међусобног споразума о наставку обављања делатности који потписују сви наследници, односно чланови породичног домаћинства. Пословно способни наследник може наставити обављање делатности предузетника и за живота предузетника ако то право врши на основу уговора о уступању и расподели имовине за живота у складу с прописима којима се уређује наслеђивање.

Предузетник може донети одлуку о наставку обављања делатности у форми друштва, при чему се сходно примењују одредбе ЗПД о оснивању дате форме друштва. На основу ове одлуке врши се истовремено брисање предузетника из Регистра и регистрација оснивања друштва које преузима сва права и обавезе предузетника настале из пословања до тренутка оснивања тог друштва. После губитка својства предузетника, то физичко лице остаје одговорно целокупном својом имовином за све обавезе настале у вези с обављањем делатности до тренутка брисања предузетника из Регистра.

8. Појам и основна обележја ортачког и командитног друштва

8.1. Ортачко друштво

Ортачко друштво је друштво два или више ортака који су неограничено солидарно одговорни целокупном својом имовином за обавезе друштва. Дакле, ако уговор о оснивању друштва или други уговор између ортака садржи одредбу о ограничењу одговорности ортака према трећим лицима, та одредба нема правно дејство.

Уговор о оснивању ортачког друштва садржи нарочито: 1) податке о ортацима који се региструју и пребивалишту ортака; 2) пословно име и седиште друштва; 3) претежну делатност друштва; 4) означење врсте и вредности улога, као и податке о уделу сваког ортака. Уговор о оснивању садржи и друге елементе од значаја за друштво и ортаке, а његове измене и допуне врше се једногласном одлуком свих ортака друштва, ако њиме није друкчије одређено.

Лице које после оснивања друштва стекне својство ортака одговара за обавезе друштва као и постојећи ортаци, укључујући и обавезе настале пре његовог приступања друштву. Одредбе уговора о оснивању које су с тим у супротности немају правно дејство према трећим лицима.

Уговор ортака који закључују сви ортаци друштва, обавезан је према ЗПД. По томе се овај уговор разликује од уговора који између себе могу, а не морају закључити сви или поједини чланови друштава других правних форми.

Улози које ортаци уносе у друштво једнаке су вредности ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Већ смо рекли да неновчани улог може бити и у раду и у услугама. Ортак није дужан да повећа улог изнад износа одређеног уговором о оснивању, ако тим уговором није друкчије одређено, а свој улог не може ни смањити без сагласности свих осталих ортака.

Удели које ортаци стичу у друштву сразмерни су њиховим улозима у друштво, ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Пренос удела могућ је писаним уговором закљученим између преносиоца и стицаоца, као и на други начин прописан законом, с тим да се потписи на том уговору оверавају у складу са законом који уређује оверу потписа. Како је предмет овог уговора пренос удела, да би се предупредиле евентуалне нејасноће, морају се и удели прецизно навести, с процентом и номиналним износом. Према ЗПД, пренос удела између ортака је слободан ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Дакле, ако тим уговором није другачије одређено, ортак не може без сагласности осталих ортака: 1) пренети свој удео трећем лицу, што обухвата и унос тог удела као неновчаног улога у друго привредно друштво; 2) дати свој удео у залогу трећем лицу. Ако ортаци не дају сагласност на пренос удела трећем лицу, ортак коме је сагласност за пренос удела ускраћена може иступити из друштва, у складу с одредбама ЗПД о иступању ортака. Преносилац удела и стицалац удела одговарају неограничено солидарно за све обавезе преносиоца удела, које проистичу из удела или су у вези с уделом, према друштву на дан регистрације преноса удела, осим ако се сви ортаци не споразумеју друкчије.

Пословођење је обављање радњи у редовном пословању друштва. Сваки ортак има овлашћење за пословођење. Изузетно, ако је уговором о оснивању или уговором ортака одређено да су један или више

ортака овлашћени за пословођење, остали ортаци немају овлашћење за пословођење. Остале радње (ван пословођења и овлашћења) могу се обављати само уз сагласност свих ортака, ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Начин пословођења од стране више ортака, пренос овлашћења за пословођење и отказивање овлашћења уређени су одредбама ЗПД тако да се одвијају унутар друштва. Међутим, овлашћење за пословођење ортака може се одузети (само) одлуком надлежног суда по тужби друштва или сваког од ортака ако се утврди да за то постоје оправдани разлози, а нарочито неспособност ортака да правилно води послове друштва или тежа повреда дужности према друштву.

Права ортака која спадају у најважнија, јесу: 1) право на накнаду од друштва свих трошкова које је имао у вези с пословањем ортачког друштва, а који су с обзиром на околности случаја били неопходни; 2) право на део добити друштва која се расподељује између ортака на једнаке делове, ако уговором о оснивању није друкчије одређено; 3) право на лично информисање о стању и пословању друштва чије остваривање обезбеђује ортак овлашћен за пословођење, као и на приступ и копирање пословних књига и друге документације друштва, о свом трошку; 4) право на одлучивање, које се остварује тако што ортаци одлуке доносе једногласно, ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Уколико је уговором о оснивању одређено да се одређене или све одлуке доносе већином гласова, сваки ортак има један глас ако тим уговором није друкчије одређено. За доношење одлуке о питањима која су изван редовне делатности друштва, као и одлуке о пријему новог ортака у друштво, неопходна је сагласност свих ортака.

Правни односи друштва и ортака према трећим лицима остварују се кроз право ортака да заступа друштво и право ортака и друштва на приговор и компензацију ако поверилац друштва захтева од ортака испуњење обавезе друштва.

Сваки ортак овлашћен је да самостално заступа друштво ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Изјава воље трећих лица учињена било ком од ортака овлашћених да заступају друштво заједно сматраће се да је учињена друштву. Ортак може отказати овлашћење за заступање друштва ако за то постоји оправдан разлог и уколико то учини на прописан начин. Овлашћење за заступање може се одузети одлуком суда по тужби истих подносилаца и из истих разлога као и за одузимање овлашћења за пословођење.

Ако поверилац друштва од ортака захтева испуњење обавезе друштва, ортак може: 1) истаћи личне приговоре као и приговоре које може истаћи и само друштво; 2) одбити испуњење обавезе ако поверилац може намирити своје потраживање компензацијом са друштвом.

Ортачко друштво престаје брисањем из Регистра у случају: 1) окончања ликвидације друштва; 2) закључења стечаја друштва; 3) статусне промене; 4) одлуком суда по тужби неког од ортака.

По тужби неког од ортака, која се подноси против друштва, надлежни суд доноси пресуду којом одређује престанак друштва када за то постоји оправдани разлог. Сматраће се да оправдани разлог постоји ако ортаци не могу да воде послове друштва због међусобног неслагања или ако из других разлога није могуће да друштво настави пословање у складу са ЗПД, односно уговором о оснивању. Ништав је споразум којим се искључује или ограничава право ортака на подношење ове тужбе.

Својство ортака престаје у ортачком друштву у случају: 1) смрти ортака; 2) брисања ортака који је правно лице из надлежног регистра; 3) иступања ортака; 4) искључења ортака; 5) у другим случајевима одређеним уговором о оснивању.

У случају смрти ортака, удео ортака се не наслеђује већ се распоређује сразмерно на преостале ортаке ако уговором о оснивању није одређено да друштво наставља да послује с наследницима преминулог ортака. Ако то јесте одређено, а наследници се с тим не сагласе, удео ортака се распоређује сразмерно на преостале ортаке, а наследници имају право на исплату накнаде за удео сразмерно свом наследном делу. Ако су, пак, вољни да наставе да послују, наследници могу у року од 30 дана од дана правноснажног окончања оставинског поступка, на захтев поднет друштву, да ступе на место преминулог ортака. Под условима одређеним у ЗПД, могуће је и да ортачко друштво на њихов захтев промени правну форму у командитно друштво, а наследници постану командитори. Наследници могу иступити из друштва у складу с одредбама ЗПД о иступању ортака.

На искључење ортака из друштва сходном се примењују одредбе ЗПД о искључењу члана друштва с ограниченом одговорношћу.

Иступање ортака из друштва започиње подношењем писаног обавештења о иступању осталим ортацима, најмање шест месеци пре истека пословне године, ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Истеком те године ортак је иступио. Удео ортака који иступи из друштва распоређује се сразмерно на преостале ортаке ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Одредбама ЗПД уређена су и питања која се односе на међусобне обавезе друштва и ортака који је иступио, учешће тог ортака у незавршеним пословима и на заштиту повериоца који према њему има доспело потраживање по основу извршне исправе.

8.2. Командитно друштво

Командитно друштво је друштво које има најмање два члана, од којих најмање један за обавезе друштва одговара неограничено солидарно (комплементар), а најмање један одговара ограничено до висине свог неуплаћеног, односно неунетог улога (командитор). На командитно

друштво примењују се одредбе ЗПД о ортачком друштву ако тим законом није другачије уређено. Комплементари имају статус ортака ортачког друштва, у складу са ЗПД.

Уговор о оснивању командитног друштва, поред елемената из уговора о оснивању ортачког друштва, обавезно садржи и ознаку о томе који је члан друштва комплементар, а који је командитор. Командитно друштво дужно је да води евиденцију података о члановима друштва као и друштво с ограниченом одговорношћу, о којој ће касније бити речи.

На улоге и уделе комплементара у друштву и на пренос удела комплементара сходно се примењују одредбе ЗПД којима су та питања уређена у односу на ортаке. Командитор може слободно пренети свој удео или део удела на другог командитора или на треће лице.

Командитори и комплементари учествују у деоби добити и покрићу губитка друштва сразмерно својим уделима у друштву ако оснивачким актом није другачије одређено.

Комплементари воде послове друштва и заступају га, а командитори не могу водити послове друштва нити га заступати. Изузетно од овог правила, командитор се може успротивити само предузимању радњи или закључењу послова од стране комплементара који су ван редовног пословања друштва, у ком случају комплементар не може предузети ту радњу односно закључити тај посао. Командитору се може дати прокура одлуком свих комплементара.

Командитор нема право на информисање као ортак, али има право да захтева копије годишњих финансијских извештаја друштва ради провере њихове исправности, као и да му се у ту сврху дозволи увид у пословне књиге и документа друштва. Ако командитору није омогућено вршење тог права у року од осам дана од дана када је поднео одговарајући захтев, командитор може тражити да суд у ванпарничном поступку наложи друштву да поступи по његовом захтеву. Поступак по захтеву је хитан и суд је дужан да одлуку донесе у року од осам дана од дана пријема захтева. Осим наведеног права на приступ документима друштва, командитор може у том погледу имати и друга права ако је то одређено уговором о оснивању.

Удео у добити исплаћује се командитору сразмерно висини његовог улога, осим ако је уговором о оснивању другачије одређено, а у року који је одређен уговором о оснивању или одлуком комплементара ако тај рок није одређен уговором о оснивању. Ако о року за исплату добити одлучују комплементари, тај рок не може бити дужи од 90 дана рачунајући од дана усвајања годишњих финансијских извештаја друштва.

Командитор не одговара за обавезе друштва ако је у целини уплатио улог који је преузео уговором о оснивању. Ако командитор не уплати у целини улог на који се обавезао уговором о оснивању, он

одговара солидарно с комплементарима повериоцима друштва до висине неуплаћеног или неунетог улога у друштво. Командитор одговара као комплементар према трећим лицима ако је његово име, уз његову сагласност, унето у пословно име командитног друштва. Лице које приступи друштву као командитор одговара као и нови члан ортачког друштва, тј. како за обавезе друштва као и постојећи командитори тако и за обавезе настале пре његовог приступања друштву.

Командитно друштво не престаје у случају смрти командитора, односно престанка командитора који је правно лице. У том случају наследници командитора, односно правни следбеници ако је у питању правно лице, ступају на његово место. У случају смрти јединог комплементара друштво наставља да послује с наследницима преминулог комплементара ако наследници у року од три месеца од дана правноснажног окончања оставинског поступка захтевају упис промене комплементара у регистар. Наследници комплементара који не ступе на место преминулог комплементара имају право на исплату накнаде за удео сразмерно свом наследном делу.

Ако из командитног друштва иступе сви комплементари, а најмање један нови комплементар није примљен у року од три месеца од дана иступања последњег комплементара, командитори могу у том року донети једногласно одлуку о промени правне форме, у складу са ЗПД. У обрнутој ситуацији, тј. кад иступе сви командитори, на исти начин одлуку о промени правне форме могу донети комплементари.

На престанак командитног друштва сходно се примењују одредбе ЗПД о престанку ортачког друштва.

9. Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу

9.1. Појам друштва и оснивачки акт друштва

Друштво с ограниченом одговорношћу јесте друштво у којем један или више чланова друштва имају уделе у основном капиталу друштва, с тим да чланови друштва не одговарају за обавезе друштва, осим у случајевима пробијања правне личности и одговорности после брисања друштва из Регистра због принудне ликвидације. Својство члана друштва стиче се даном регистрације власништва над уделом, а престаје даном регистрације престанка својства члана друштва. Чланови друштва своје међусобне односе у друштву, као и односе с друштвом, уређују слободно, ако у ЗПД није друкчије уређено. Друштво је дужно да води евиденцију података о члановима друштва и обезбеди достављање поште члановима друштва, у складу са ЗПД.

Оснивачки акт друштва садржи нарочито: 1) податке о члановима друштва, укључујући њихова пребивалишта; 2) пословно име

и седиште друштва; 3) претежну делатност друштва; 4) укупан износ основног капитала друштва; 5) износ новчаног улога, односно новчану вредност и опис неновчаног улога сваког члана друштва; 6) време уплате, односно уношења улога у основни капитал друштва; 7) удео сваког члана друштва у укупном основном капиталу изражен у процентима; 8) одређивање органа друштва и њихових надлежности. Ако оснивачки акт не садржи одредбе о надлежностима органа друштва, органи друштва имају надлежности предвиђене у ЗПД.

Измене оснивачког акта врше се обичном већином гласова свих чланова друштва ако оснивачким актом није предвиђена већа већина. Одлука о изменама оснивачког акта којом се умањују права неког члана друштва може бити донета само уз сагласност тог члана, а нарочито у случају: 1) укидања или ограничавања права пречег уписа или права прече куповине удела; 2) измене већине потребне за одлучивање у скупштини; 3) увођења или повећања обавезе додатних уплата; 4) измене правила о повлачењу и поништењу удела; 5) измене правила о искључењу члана друштва; 6) измене правила о именовању директора, као и чланова надзорног одбора ако је управљање друштвом дводомно а мењају се права члана друштва на предлагање одређеног броја тих лица.

9.2. Основни капитал друштва

Основни капитал друштва утврђен је у виду минималног основног капитала (новчаног износа), уз могућност да се посебним законом предвиди већи износ основног капитала за друштва која обављају одређене делатности.

Основни капитал повећава се на основу одлуке скупштине: 1) новим улозима постојећих чланова или члана који приступа друштву; 2) претварањем резерви или добити друштва у основни капитал; 3) претварањем (конверзијом) потраживања према друштву у основни капитал; 4) статусним променама које имају за последицу повећање основног капитала; 5) претварањем (конверзијом) додатних уплата у основни капитал.

Основни капитал друштва може се смањити, али не испод минималног основног капитала: 1) ради покрића губитака друштва; 2) ради стварања или повећања резерви друштва за покривање будућих губитака или за повећање основног капитала из нето имовине друштва; 3) у случају поништења резервисаног сопственог удела; 4) у случају статусних промена; 5) у другим случајевима у складу са ЗПД. У вези са случајем наведеним под 1) битна су два принципа који важе за друштва која искажу губитак. Први је да се не смеју вршити исплате члановима друштва све док се губитак не покрије, а други – да се не смеју предузимати мере и радње којима се даље угрожава или отежава могућност наплате поверилаца. Одлуком о смањењу капитала утврђују се разлог

и обим тог смањења, а нарочито чињеница да ли се смањење основног капитала спроводи ради заштите поверилаца или из других прописаних разлога. Одлуку доноси скупштина већином од две трећине од укупног броја гласова свих чланова друштва, осим ако оснивачким актом није предвиђена друкчија већина, али не мања од обичне већине од укупног броја гласова чланова друштва који имају право гласа по одређеном питању. Одлука се мора регистровати најкасније у року од три месеца од дана доношења, а у супротном је ништава. Основни капитал друштва сматра се смањеним даном регистрације у Регистру.

Заштита поверилаца у случају смањења основног капитала обезбеђује се применом више међусобно повезаних законских решења, с правилима и изузецима, која обухватају: 1) обавезу друштва да одлуку о смањењу свог основног капитала објави у Регистру у непрекидном трајању од три месеца, почев од дана регистрације те одлуке; 2) обавезу друштва да повериоцима познатим друштву, чија појединачна потраживања прелазе најмањи износ прописан у ЗПД, на дан регистрације одлуке упути и писано обавештење о тој одлуци, најкасније 30 дана по спроведеној регистрацији те одлуке; 3) право поверилаца да до истека рока од 30 дана писаним путем траже од друштва обезбеђење потраживања насталих пре истека тог рока, независно од датума њиховог доспећа, а уколико не добију обезбеђење у року од два месеца, нити им друштво измири потраживања, право да у даљем року од месец дана против друштва поднесу тужбу надлежном суду ради установљавања обезбеђења својих потраживања ако је измирење њихових потраживања угрожено предметним смањењем основног капитала, о чему су, у том року, дужни да писаним путем обавесте друштво; 4) обавезу суда да приликом одлучивања о наведеној тужби посебно води рачуна о томе да ли је тражено обезбеђење неопходно у циљу заштите поверилаца имајући у виду имовину друштва.

Одредбама ЗПД утврђени су и изузеци од примене одредби о заштити поверилаца. Наиме, обезбеђење потраживања на наведени начин не могу тражити одређени повериоци (чије је потраживање обезбеђено или који спадају у први или други исплатни ред по закону о стечају) и изузеци у случајевима када се поништавају одређени сопствени удели друштва или удео члана, покривају губици друштва, а за смањење основног капитала су испуњени прописани услови, стварају или повећавају резерве до 10% основног капитала за одређене намене (које ЗПД допушта) или се поништавају резервисани сопствени удели.

9.3. Удели чланова друштва

Удели нису хартије од вредности, тако да се не могу стицати нити се њима може располагати упућивањем јавне понуде у смислу закона којим се уређује тржиште капитала. Члан друштва стиче удео сразмерно

вредности његовог улога у укупном основном капиталу друштва, осим ако је оснивачким актом при оснивању друштва или једногласном одлуком скупштине одређено друкчије. Члан друштва може имати само један удео у друштву, а уколико стекне више удела, ти удели се спајају и заједно чине један удео. По основу удела, члан друштва има следећа права: 1) право гласа у скупштини; 2) право на учешће у добити друштва; 3) право на учешће у ликвидационом остатку; 4) друга права предвиђена у ЗПД. Та права сразмерна су учешћу удела тог члана у основном капиталу друштва, осим ако је оснивачким актом одређено друкчије.

Сувласници удела (два или више лица) своје међусобне односе уређују посебним уговором, а у односу према друштву сматрају се једним чланом и неограничено солидарно одговарају друштву за све обавезе у вези с тим уделом. Своја права гласа по основу удела остварују преко једног заједничког пуномоћника, о чијем идентитету су дужни да обавесте друштво. Правне радње и обавештења које друштво предузме, односно упути заједничком пуномоћнику имају дејство према свим сувласницима удела.

Друштво не може, непосредно или посредно, пружати финансијску подршку (давати зајмове, гаранције, јемства, обезбеђења и сл.) било које врсте својим члановима, запосленима или трећим лицима за стицање удела у друштву, а правни посао супротан томе – ништав је. Друштво не може узети у залогу удео члана друштва у том друштву.

Друштво може повући и поништити удео члана друштва само у случајевима и на начин изричито предвиђен оснивачким актом који је важио на дан када је члан друштва чији се удео повлачи и поништава стекао тај удео, као и у случају ако је изменом оснивачког акта за коју је гласао тај члан друштва то предвиђено. Одлуку о повлачењу и поништењу удела члана друштва доноси скупштина, а она садржи: 1) основ повлачења и поништења; 2) чињенице из којих произлази да су остварени услови за доношење одлуке; 3) износ и рок за исплату накнаде за удео члану друштва чији се удео повлачи и поништава, који не може бити дужи од две године; 4) дејство поништења удела на основни капитал друштва. Приликом повлачења и поништења удела спроводи се поступак смањења основног капитала друштва, у коме није потребно доносити посебну одлуку о смањењу капитала.

9.4. Сопствени удели

Сопствени удели друштва су удели стечени од сопствених чланова. Друштво може стицати сопствене уделе на основу одлуке скупштине: бестеретним правним послом; по основу искључења члана друштва; откупом удела или дела удела од члана друштва; принудним откупом удела преминулог члана, ако је то право друштва предвиђено оснивачким

актом; по основу статусне промене. Друштво не може стицати сопствени удео тако да остане без чланова друштва. Једночлано друштво не може стицати сопствени удео. Стицање удела друштва од стране његовог контролисаног друштва сматраће се стицањем сопственог удела у смислу ЗПД. Друштво по основу сопствених удела нема право гласа нити се ти удели рачунају у кворум скупштине. Сопствени удео не даје право на учешће у добити и не може бити предмет залоге.

Право располагања сопственим уделом састоји се у томе што друштво тај део може расподелити члановима друштва сразмерно учешћу њихових удела у основном капиталу друштва, у складу с одлуком скупштине, а може га и пренети члану друштва или трећем лицу уз накнаду, и у том случају сваки члан друштва има право пече куповине сразмерно висини свог удела у друштву. Ако друштво не располаже сопственим уделом на наведени начин у року од три године од дана стицања, дужно је да сопствени удео поништи и спроведе поступак смањења основног капитала. Одлука о располагању сопственим уделом обавезно садржи и рок за уплату неуплаћеног, односно унос неунетог улога. Одлуку о располагању сопственим уделом скупштина доноси обичном већином гласова свих чланова друштва, осим ако је оснивачким актом друкчије одређено. Изузетно, сопствени удео се може расподелити члановима друштва несразмерно учешћу њихових удела у основном капиталу друштва само на основу једногласне одлуке скупштине, осим ако је оснивачким актом друкчије одређено.

Резервисани сойсшвени удео (у даљем тексту: РСУ), у смислу ЗПД, представља удео који одлуком скупштине друштво бестеретно стиче од члана друштва ради доделе финансијског инструмента – право на стицање удела. РСУ се не може заложити нити се њиме може располагати, осим на начин прописан законом. Друштво може имати више РСУ, с тим да проценат учешћа свих РСУ у основном капиталу друштва не може бити већи од 40%. Друштво може стећи РСУ само од удела који су у целости уплаћени, односно унети, као и само од удела чланова који су гласали за одлуку о стицању РСУ. Ако из РСУ није издат ниједан финансијски инструмент – право на стицање удела, друштво може донети одлуку о подели тог РСУ на више нових резервисаних сопствених удела или одлуку о поништају тог РСУ када је у обавези да спроведе поступак смањења основног капитала. Друштво по основу РСУ нема право гласа нити се ти удели рачунају у кворум скупштине. РСУ не даје право на учешће у добити.

Финансијски инсшруменш – йраво на сшицање удела (у даљем тексту: ПНСУ), у смислу ЗПД, непреносиви је финансијски инструмент који издаје друштво с ограниченом одговорношћу, а који сагласном имаоцу даје право на стицање удела одређеног дана (дан доспећа) по одређеној цени. ПНСУ не може бити предмет залоге, нити предмет наслеђивања. На ПНСУ се примењују одредбе закона којим се уређује тржиште

капитала које се односе на Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности. Издавање ПНСУ не сматра се јавном понудом у смислу закона којим се уређује тржиште капитала. Поступак и документација потребна за спровођење уписа и исписа ПНСУ у Централни регистар врши се у складу с правилима пословања Централног регистра.

Одлуку о емисији ПНСУ (у даљем тексту: одлука о емисији), доноси скупштина друштва, осим ако оснивачким актом није другачије одређено. Одлука о емисији садржи нарочито: 1) број ПНСУ који се издају; 2) РСУ из кога се ПНСУ издаје; 3) прописане податке о лицима која стичу ПНСУ и адреси њиховог пребивалишта; 4) проценат удела који ималац ПНСУ има право да стекне у односу на РСУ; 5) цену коју ималац ПНСУ плаћа друштву за стицање удела и рок за плаћање цене који не може бити краћи од 15 дана нити дужи од 30 дана од дана доспећа; 6) датум емисије ПНСУ; 7) дан доспећа ПНСУ; 8) услове под којима се ПНСУ може поништити пре дана доспећа. Сви ПНСУ једне емисије дају иста права наведена под 4)–8), а све емисије ПНСУ из једног резервисаног сопственог удела имају исти дан доспећа и исти рок за плаћање цене. Друштво је дужно да одлуку о емисији достави Централном регистру у року од пет радних дана од дана доношења, ради уписа и регистрације ПНСУ на законите имаоце.

ПНСУ се може реализовати или поништити. Реализује се стицањем удела. Уколико ималац ПНСУ у року из одлуке о емисији изврши уплату цене, сматраће се да је дао сагласност да стекне удео. ПНСУ се може и поништити када ималац ПНСУ није друштву у року платио цену за стицање удела, а може се поништити и пре дана доспећа, у складу с условима из одлуке о емисији. Скупштина друштва или други орган одређен оснивачким актом доноси одлуку којом се тај ПНСУ поништава. У оба случаја (реализације или поништаја) ПНСУ се исписује из Централног регистра. Ради тога друштво испуњава своје обавезе према Централном регистру, од кога добија потврду о испису ПНСУ.

9.5. Пренос удела

Слобода преноса удела ограничена је само одредбама ЗПД и оснивачким актом. Чланови друштва имају право прече куповине удела који је предмет преноса трећем лицу, осим ако је то право искључено оснивачким актом или законом. Да би се то право остваривало, утврђена је обавеза преносиоца удела да пре преноса удела трећем лицу свој удео понуди свим другим члановима друштва. Понуда се даје у писаној форми и садржи све битне елементе уговора о преносу удела, адресу на коју члан друштва који врши право прече куповине упућује прихват понуде, рок за закључење и оверу уговора о преносу удела, као и друге елементе предвиђене оснивачким актом. Ако их понуда не садржи, сматраће се да није ни учињена. Члан друштва који користи право прече

куповине обавезан је да у писаној форми и прописаном року обавести преносиоца удела о прихватању понуде у целости. Ако два или више чланова друштва прихвате понуду и ако се између преносиоца удела и тих чланова не постигне споразум о начину расподеле удела који се преноси, расподела се врши тако што сваки члан који је прихватио понуду купује део удела који је сразмеран учешћу његовог удела у збиру удела других чланова друштва који су прихватили понуду. Поступак у вези с правом прече куповине може се уредити оснивачким актом и на друкчији начин. У случају повреде права прече куповине члан друштва коме понуда није достављена у складу са ЗПД, односно оснивачким актом, може у прописаном року тужбом надлежном суду затражити: 1) поништај уговора или другог акта о преносу удела; 2) обавезивање туженог члана друштва на пренос удела тужиоцу, односно да пресуда замени уговор о преносу удела између тужиоца и туженог члана друштва. И преносилац удела ужива судску заштиту у односу на чланове који су понуду прихватили, али избегавају да приступе закључењу и овери уговора. Ако ниједан од чланова друштва не искористи право прече куповине, под условима који не могу бити повољнији од датих понудом и на прописани начин, могућ је пренос удела трећем лицу. Пренос удела на лице које није члан друштва може се оснивачким актом условити и претходном сагласношћу друштва. Уместо тога, друштво може да одреди треће лице на које преносилац удела може пренети удео, а оснивачким актом може предвидети и друга ограничења у преносу удела. Одредбама ЗПД предвиђена је и заштита у корист преносиоца у случају ускраћивања сагласности или уколико без његове кривице не дође до преноса удела и сл. Регулисана је и продаја удела у извршном поступку или поступку вансудског намирења. Правило да у случају смрти члана друштва наследници стичу његов удео у складу са законом којим се уређује наслеђивање има изузетак, будући да је у ЗПД прописан и принудни откуп удела од наследника у корист друштва које се на то одлучи.

Услови и последице преноса удела у непосредној су вези с начином преноса удела, односно условима под којима се пренос врши и последицама које наступају по извршеном преносу. Удео се преноси уговором у писаној форми с овереним потписима преносиоца и стицаоца, а може се пренети и на други начин у складу са законом. Преносилац удела солидарно одговара са стицаоцем удела за обавезе према друштву по основу свог неуплаћеног или неунетог улога у основни капитал друштва, као и за обавезу додатних уплата у погледу тог удела, према стању на дан преноса удела. У случају приступања новог члана друштву, уговор о његовом приступању друштву закључује се у писаној форми с овереним потписом лица које приступа друштву и лица овлашћеног одлуком скупштине друштва којом се одобрава приступање новог члана друштву. Правне радње предузете према преносиоцу удела или од стране преносиоца удела пре регистрације

преноса у погледу тог удела или односа у друштву сматрају се радњама предузетим према стицаоцу удела, односно од стране стицаоца удела, осим ако је то неспојиво с природом предузете правне радње. Пресуда којом се утврђује ништавост уговора о преносу удела има дејство према друштву и члановима друштва. Ако је на основу уговора о преносу удела чија је ништавост утврђена одлуком суда била регистрована промена чланова друштва, надлежни суд пресуду по правноснажности доставља Регистру ради регистрације забележбе, а парничне странке и њихови правни следбеници имају право да поднесу пријаву за регистрацију промене података о члановима друштва који су били регистровани на основу ништавог уговора о преносу удела.

9.6. Деоба и залагање удела

Деоба и залагање удела су могући у складу са ЗПД. Удео члана друштва може се поделити: 1) по основу уговора о преносу дела удела; 2) по основу правног следбеништва; 3) уговором о подели удела између сувласника; 4) у другим случајевима, у складу са законом. Оснивачким актом друштва може се искључити деоба удела, осим у случају наслеђивања, или се може дозволити само у одређеним случајевима. Одредбе ЗПД о располагању уделом сходно се примењују и на располагање делом удела. Члан друштва може заложити удео или део удела, осим ако је оснивачким актом друкчије одређено. Ако је оснивачким актом одређено да се пренос удела трећем лицу може извршити само уз претходну сагласност друштва, таква сагласност неопходна је и за залагање удела или дела удела, али не и за накнадну продају удела у поступку наплате потраживања из вредности заложеног удела. Залагање удела врши се у складу са законом којим се уређује залога на покретним стварима уписаним у регистар.

9.7. Додатне уплате друштву и исплате члановима друштва

Додатне уплате друштву могу се утврдити као обавеза чланова друштва, поред уплате уписаног основног капитала. Обавеза додатне уплате може се утврдити оснивачким актом или одлуком скупштине, сразмерно висини удела у друштву, у другој сразмери или у тачном износу, а могу се одредити и рокови за враћање додатних уплата. Додатним уплатама не повећава се основни капитал друштва, а оне могу бити само у новцу. Члан друштва одговара друштву за извршење обавезе додатне уплате на начин на који одговара за уплату уписаног основног капитала. Друштво је у обавези да врати додатне уплате у утврђеном року или ако рок није одређен, на захтев чланова, осим ако то није неопходно за покриће губитака друштва или за намирење поверилаца друштва.

Исплате члановима друштва врше се у складу с општим правилом према којем друштво може вршити исплату добити својим члановима, повраћај додатних уплата, зајма и сл., као и друга плаћања по било ком основу, искључиво у складу с оснивачким актом и одредбама ЗПД о ограничењима плаћања. На исплату добити сходно се примењују одредбе ЗПД о исплати дивиденде и међудивиденде акционарима, с тим што се оснивачким актом може одредити да се исплата добити не врши у сразмери с уделом чланова у основном капиталу друштва. На друштво се сходно примењују и одредбе ЗПД о ограничењима плаћања које су утврђене за акционарска друштва. У случају значајног и не само привременог погоршања имовног стања друштва, из расподеле добити се, по правилу, искључује добит у висини насталог смањења имовине друштва. Одредбама ЗПД уређен је и поступак повраћаја непрописних исплата и одговорност за недопуштена плаћања.

9.8. Престанак својства члана друштва

Престанак чланства могућ је из било ког од више алтернативно одређених разлога, и то: 1) смрћу – ако је члан физичко лице, односно брисањем из одговарајућег регистра – ако је члан правно лице; 2) иступањем из друштва; 3) искључењем из друштва; 4) преносом целокупног удела; 5) повлачењем и поништењем удела. Иступање је могуће без потраживања накнаде за удео или из оправданих разлога. До искључења може доћи одлуком скупштине друштва или одлуком суда по тужби друштва. Тужбом коју подноси надлежном суду друштво може захтевати искључење члана друштва из разлога одређених оснивачким актом или из других оправданих разлога, а нарочито ако члан друштва: 1) намерно или грубом непажњом проузрокује штету друштву; 2) не извршава посебне дужности према друштву прописане у ЗПД или оснивачком акту; 3) својим радњама или пропуштањем, противно оснивачком акту, закону или добрим пословним обичајима, спречава или у значајној мери отежава пословање друштва. Тужба се може поднети у року од шест месеци од дана сазнања за разлог за искључење, а најкасније у року од пет година од дана настанка разлога за искључење. Одлуку о подношењу тужбе доноси скупштина.

9.9. Управљање друштвом

Управљање друштвом може бити организовано као једнодомно или дводомно, што се одређује оснивачким актом. У случају једнодомног управљања, органи друштва су (1) скупштина и (2) један или више директора, а у случају дводомног управљања, органи друштва су (1) скупштина, (2) надзорни одбор и (3) један или више директора. У једночланом друштву функцију скупштине врши једини члан друштва.

У случају да је тај члан правно лице оснивачким актом може се одредити орган тог члана друштва који у име тог члана врши функцију скупштине, а у одсуству такве одредбе сматра се да је то регистровани заступник тог члана.

Скупштину чине сви чланови друштва. Ако оснивачким актом није друкчије одређено, сваки члан има право гласа у скупштини сразмерно уделу, с тим да се тим актом не може предвидети да члан друштва нема право гласа. Делокруг скупштине је сложен, а обухвата нормативну, надзорну, управљачку, кадровску и друге функције које се огледају у томе што скупштина, између осталог: доноси измене оснивачког акта; одлучује о статусним променама и променама правне форме; усваја извештаје (финансијске извештаје, извештаје ревизора, директора или надзорног одбора); надзире рад директора; одлучује о повећању и смањењу основног капитала друштва, о расподели добити и начину покрића губитака; одлучује о повлачењу и поништењу удела; одлучује о стицању, поништењу и расподели сопствених удела и стицању, подели и поништењу РСУ; именује и разрешава директора и бира и разрешава чланове надзорног одбора; именује ревизора; одлучује о захтеву за иступање члана друштва, о искључењу члана друштва из разлога неплаћања или неуношења уписаног улога, о покретању спора за искључење члана друштва; обавља друге послове, у складу са ЗПД и оснивачким актом.

Седнице скупштине могу бити редовне и ванредне, а на њихово одржавање се примењују одредбе ЗПД којима је уређено одржавање таквих седница акционарског друштва. Седницу сазива директор, ако је управљање друштвом једнодомно, а надзорни одбор, ако је управљање друштвом дводомно, али се оснивачким актом може одредити и други сазивач. По ЗПД седница се обавезно сазива на захтев чланова друштва који имају или заступају најмање 10% гласова, али се оснивачким актом може одредити и мањи проценат гласова. Попут овог односа ЗПД и оснивачког акта уређено је и више других питања, као што су: позивање на седницу, одржавање седнице без сазивања, расправљање и одлучивање о питањима на дневном реду и допуна дневног реда, пуномоћје за гласање које може дати члан друштва, кворум за седницу, начин рада скупштине (пословник, председавање, записник, телефонске седнице, писано гласање и одлучивање без седнице). У начелу, скупштина доноси одлуке обичном већином гласова присутних чланова који имају право гласа, осим ако је законом или оснивачким актом за поједина питања одређен већи број гласова. Гласање на седници скупштине је јавно. Када се доносе одлуке о одређеним питањима која га се лично тичу (иступање, искључење и др.), члан друштва не може гласати.

Директори су законски заступници друштва. Друштво може имати једног или више директора. Ако оснивачким актом или одлуком

скупштине није одређен број директора, друштво има једног директора, а уколико није именован оснивачким актом, директора именује скупштина или надзорни одбор ако је управљање друштвом дводомно (у даљем тексту: односно надзорни одбор). Ако оснивачким актом или одлуком скупштине друштва није одређено друкчије, сматра се да мандат директора није ограничен, а уколико у одлуци о именовању није одређено друкчије, мандат директора почиње даном доношења одлуке о именовању. Оснивачким актом или одлуком скупштине могу се одредити услови које неко лице треба да испуњава да би било именовано за директора. Директора разрешава скупштина или надзорни одбор, при чему није дужна да наведе разлоге за разрешење осим ако је то изричито предвиђено оснивачким актом или одлуком скупштине. На оставку директора сходно се примењују одредбе ЗПД о оставци директора, односно извршног директора акционарског друштва.

Директор: 1) заступа друштво према трећим лицима и 2) води послове друштва. И једно и друго чини у складу с оснивачким актом, одлукама скупштине друштва и упутствима надзорног одбора. Ако друштво има више од једног директора, сви директори заступају друштво и воде послове друштва заједнички, ако оснивачким актом или одлуком скупштине друштва није друкчије одређено. Независно од начина заступања, изјава воље учињена према једном директору сматра се да је ваљано учињена према друштву. Друштво стиче права и преузима обавезе из послова које у његово име закључи директор независно од тога да ли је посао изричито закључен у име друштва или из околности произлази да је воља учесника у правном послу била да се тај правни посао закључи у име друштва. У друштву у коме је управљање једнодомно, директори обављају све послове који нису у надлежности скупштине, а у друштву у коме је управљање дводомно, директори обављају све послове који нису у надлежности скупштине и надзорног одбора. Ако је оснивачким актом или одлуком скупштине одређено да сваки директор приликом вођења послова друштва поступа самостално, директор не може предузети намеравану радњу уколико се томе противи неки од преосталих директора, али је овлашћен да у том погледу захтева упутство скупштине друштва односно надзорног одбора. Обавеза директора је да на прописан начин извештава скупштину односно надзорни одбор, као и да води евиденцију о свим донетим одлукама скупштине, у коју сваки члан друштва може извршити увид током радног времена друштва. Директор одговара за уредно вођење пословних књига друштва и за тачност финансијских извештаја друштва. Директор има право на накнаду за свој рад, сходно одредбама ЗПД које уређују накнаду за рад директора акционарског друштва.

Надзорни одбор има друштво код кога је управљање дводомно. Тај одбор надзире рад директора. На питања која се односе на састав и чланство у надзорном одбору сходно се примењују одредбе ЗПД о

саставу и чланству у надзорном одбору акционарског друштва. Члан надзорног одбора мора да испуњава услове прописане за директора акционарског друштва и не сме бити запослен у друштву. Председника и чланове надзорног одбора бира скупштина, а приликом оснивања друштва његов први председник и чланови могу се именовати оснивачким актом.

Делокруг надзорног одбора утврђен је непосредно одредбама ЗПД, уз могућност да се прошири оснивачким актом и одлуком скупштине. Надзорни одбор: 1) одређује пословну стратегију друштва; 2) именује и разрешава директора и остале заступнике, утврђује накнаду за њихов рад или начела за утврђивање тих накнада; 3) надзире рад директора и усваја извештаје директора; 4) врши унутрашњи надзор над пословањем друштва; 5) врши надзор над законитошћу пословања друштва; 6) установљава рачуноводствене политике друштва и политике управљања ризицима; 7) даје налог ревизору за испитивање годишњих финансијских извештаја друштва; 8) предлаже скупштини избор ревизора и награду за његов рад; 9) контролише предлог расподеле добити и других плаћања члановима; 10) одлучује о покретању поступка и давању пуномоћја за заступање друштва у спору са директором. Законодавац „препоручује" – ако оснивачким актом или одлуком скупштине није друкчије одређено – да надзорни одбор даје претходну сагласност за закључење следећих послова: 1) стицање, отуђење и оптерећење удела и акција које друштво поседује у другим правним лицима; 2) стицање, отуђење и оптерећење непокретности, уколико то не спада у редовно пословање друштва; 3) узимање кредита, односно узимање и давање зајмова, давање јемстава, гаранција и обезбеђења за обавезе трећих лица. Уз то, утврђена је и дужност надзорног одбора, ако оснивачким актом није друкчије одређено, да једном годишње поднесе скупштини у писаној форми извештај о пословању друштва и спроведеном надзору над радом директора.

На друштво се сходно примењују поједине одредбе ЗПД које се непосредно примењују на акционарска друштва. Прво, на побијање одлука скупштине, као и у погледу последице усвајања или неусвајања годишњих финансијских извештаја сходно се на друштво примењују одредбе ЗПД којима су ова питања уређена за акционарско друштво. Друго, на питања која нису посебно уређена за надзорни одбор друштва, а односе се на именовање, трајање мандата, начин рада и седнице надзорног одбора, одговорност чланова надзорног одбора, посебну и ванредну ревизију по захтеву чланова друштва, подношење извештаја о пословању друштва и годишњег консолидованог извештаја о пословању, односе са друштвом, накнаде за рад, разрешење, подношење оставке чланова надзорног одбора – сходно се примењују одредбе ЗПД које се односе на надзорни одбор акционарског друштва. Треће, ЗПД у погледу унутрашњег надзора пословања упућује на сходну

примену тако што прописује да друштво може уредити начин спровођења и организацију рада унутрашњег надзора пословања, сходном применом одредби о унутрашњем надзору пословања код акционарских друштава. О садржини наведених одредби биће речи у излагању о акционарским друштвима

9.10. Престанак друштва

Друштво престаје да постоји брисањем из Регистра, по основу: 1) спроведеног поступка ликвидације или принудне ликвидације у складу са ЗПД; 2) спроведеног поступка стечаја у складу са законом којим се уређује стечај; 3) статусне промене која има за последицу престанак друштва. На престанак друштва и друге мере на захтев члана друштва сходно се примењују одредбе ЗПД о престанку акционарског друштва и другим мерама које одређује суд на захтев мањинских акционара.

Обавеза чувања и руковања актима и докумената друштва посебно је уређена. Прво, утврђено је да друштво трајно чува: оснивачки акт; решење о регистрацији оснивања друштва; опште акте друштва; записнике са седница скупштине и одлуке скупштине; акт о образовању сваког огранка или другог организационог дела друштва; документа која доказују својину и друга имовинска права друштва; записнике са седница надзорног одбора, ако је управљање друштвом дводомно; уговоре које су директори, чланови надзорног одбора ако је управљање друштвом дводомно и чланови друштва, или с њима повезана лица у смислу ЗПД, закључили с друштвом. Остала документа и акте друштво чува пет година или краће. Документа и акти чувају се у седишту или на другом месту које је познато и доступно свим члановима друштва. Друго, чланови друштва имају право на приступ који им, као и право на информисање, обезбеђује директор. Документа која се односе на пословање друштва или остваривање права чланова друштва, директор је у обавези да стави на располагање сваком члану друштва, као и ранијем члану друштва за период у којем је био члан друштва, на његов писани захтев, ради вршења увида и копирања о свом трошку, током радног времена. То право директор може ускратити члану друштва: 1) ако постоји оправдана бојазан да би то право било искоришћено за сврхе супротне интересима друштва или за сврху која није у вези с његовим чланством у друштву; 2) уколико би тиме друштву или његовом повезаном друштву могла бити причињена знатна штета. Ако директор друштва пропусти да поступи по наведеном писаном захтеву у року од пет дана од дана пријема захтева, подносилац захтева има право да тражи да суд у ванпарничном поступку наложи друштву да поступи по његовом захтеву. Поступак је хитан и суд је дужан да одлуку по захтеву донесе у року од осам дана од дана пријема захтева.

10. Појам и основна обележја акционарског друштва

10.1. Појам друштва и статут друштва

Акционарско друштво је друштво чији је основни капитал подељен на акције које има један или више акционара који не одговарају за обавезе друштва, осим у случајевима пробијања правне личности и одговорности после брисања друштва из Регистра због принудне ликвидације. Акционарско друштво одговара за своје обавезе целокупном имовином.

Статут друштва, поред пословног имена, седишта и претежне делатности друштва, садржи нарочито: 1) податке о висини уписаног и уплаћеног основног капитала и податке о броју и укупној номиналној вредности одобрених акција, ако постоје; 2) битне елементе издатих акција сваке врсте и класе у складу са законом којим се уређује тржиште капитала, а код акција које немају номиналну вредност и износ дела основног капитала за који су оне издате, односно рачуноводствену вредност, укључујући и евентуалне обавезе, ограничења и привилегије везане за сваку класу акција; 3) врсте и класе акција; 4) посебне услове за пренос акција, ако постоје. Статут садржи и одредбе о поступку сазивања скупштине, органима друштва и њиховом делокругу, саставу и начину одлучивања, ближе одредбе о именовању и опозиву чланова тих органа и другим питањима за која је у ЗПД или посебном закону одређено да их садржи статут акционарског друштва. Статут доноси скупштина.

10.2. Акције

Акције које издаје друштво издају се у дематеријализованој форми и гласе на име, а на регистрацију у Централном регистру њиховог издавања, законитих ималаца, преноса акција и права из акција, ограничења права из акција и упис права трећих лица на акцијама примењују се одредбе закона којим се уређује тржиште капитала. Акција је недељива. Издавање акција и других хартија од вредности јавном понудом врши се у складу са ЗПД и законом којим се уређује тржиште капитала.

Акционар је лице које је као законити ималац акције уписано у Централни регистар, а дан уписа је дан стицања акције. Централни регистар је дужан да акционару на његов захтев изда потврду о акцијама чији је он законити ималац, са свим подацима у вези с тим акцијама о којима води евиденцију.

Врсте акција које издаје друштво јесу обичне акције и преференцијалне акције. У оквиру сваке врсте акција, акције које дају иста права чине једну класу акција. Све обичне акције чине увек једну класу акција. Друштво може издавати акције с номиналном вредношћу или

без номиналне вредности. Ако друштво издаје акције с номиналном вредношћу, све акције исте класе морају имати исту номиналну вредност. Такође, ако друштво издаје акције без номиналне вредности, све акције друштва морају бити без номиналне вредности (имају рачуноводствену вредност).

Обична акција имаоцу даје: 1) право учешћа и гласања на скупштини, тако да једна акција увек даје право на један глас; 2) право на исплату дивиденде; 3) право учешћа у расподели ликвидационог остатка или стечајне масе у складу са законом којим се уређује стечај; 4) право пречег стицања обичних акција и других финансијских инструмената замењивих за обичне акције, из нових емисија; 5) друга права у складу са ЗПД и статутом. Обичне акције не могу се претворити у преференцијалне акције или друге финансијске инструменте. Ималац делимично уплаћених обичних акција те акције не може преносити или њима на било који начин располагати нити по основу тих акција остваривати право гласа.

Преференцијална акција имаоцу даје једно или више повлашћених права утврђених статутом и одлуком о издавању, као што су: 1) право на дивиденду у унапред утврђеном новчаном износу или у проценту од њене номиналне вредности, која се исплаћује приоритетно у односу на имаоце обичних акција; 2) право да му се неисплаћена дивиденда кумулира и исплати пре исплате дивиденди имаоцима обичних акција (кумулативна преференцијална акција); 3) право да партиципира у дивиденди која припада имаоцима обичних акција, у свим случајевима исплате дивиденде имаоцима обичних акција или по испуњењу одређених услова (партиципативна преференцијална акција); 4) право првенства наплате из ликвидационог остатка или стечајне масе у односу на имаоце обичних акција; 5) право претварања тих акција у обичне акције или у другу класу преференцијалних акција (замењиве преференцијалне акције); 6) право продаје тих акција акционарском друштву по унапред утврђеној цени или под другим условима. Укупна номинална вредност издатих и одобрених преференцијалних акција не може бити већа од 50% основног капитала друштва. Преференцијалне акције могу се издавати само за новчани улог. Акционар с преференцијалним акцијама има: право учешћа у раду скупштине, с правом једног гласа по акцији о питањима утврђеним у ЗПД и статуту; право пречег стицања акција исте класе из нових емисија; иста права као и акционар с обичним акцијама у погледу приступа одређеним актима и документима друштва. Одлуком скупштине о издавању преференцијалних акција може се предвидети да друштво има обавезу и/или право на њихов откуп под условима из те одлуке, ако су издавање оваквих акција и услови и начин спровођења њиховог откупа утврђени статутом.

Сувласништво на акцији стиче се на основу: 1) закона (наслеђивање и сл.); 2) уговора (поклон, купопродаја идеалног дела акције и

сл.); 3) статусних промена друштва. Сувласници акције сматрају се једним акционаром у односу према друштву и солидарно су одговорни према друштву за обавезе које имају по основу акције. Своје право гласа и приступ актима и документима друштва остварују само преко заједничког пуномоћника, који се одређује споразумом свих сувласника. Потписи сувласника на том споразуму оверавају се у складу са законом којим се уређује овера потписа. Сувласници акције о одређивању заједничког пуномоћника обавештавају друштво и уписују заједничког пуномоћника у Централни регистар. Правне радње предузете према заједничком пуномоћнику имају дејство као да су предузете према свим сувласницима.

Подела и спајање акција врши се одлуком скупштине, тако да друштво може: 1) сваку акцију једне класе поделити на две или више акција те класе, уз истовремено смањење њихове номиналне вредности тако да основни капитал друштва остане непромењен; 2) спојити две или више акција једне класе у једну акцију те класе, уз истовремено повећање њене номиналне вредности тако да основни капитал друштва остане непромењен. Друштво је у обавези да у случају поделе или спајања акција истовремено измени статут, као и да акционарима, на њихов захтев, омогући остваривање утврђених права предвиђених за тај случај, у складу са ЗПД.

Вредност акција утврђује се као номинална вредност акције (вредност која је као таква утврђена одлуком о издавању), као тржишна вредност акција (пондерисана просечна остварена цена или процењена цена) и као емисиона цена акција (вредност по којој се издају акције, утврђена одлуком о издавању акција). Правило без изузетка је да емисиона цена не може бити нижа од номиналне вредности акције, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности, јер разлика чини емисиону премију. Ипак, акционарска друштва која нису јавна често емисиону цену акција везују за номиналну вредност акција. Правило, с једним изузетком, јесте и то да емисиона цена не може бити нижа од тржишне вредности. Емисиона премија може се користити за повећање основног капитала, резерве које се користе за повећање основног капитала, покриће губитака у основном капиталу, откуп акција од несагласних акционара и трошкове настале по основу повећања или смањења основног капитала.

Пренос акција и неких права из акција је слободан, уз одређене изузетке. Акције се могу слободно преносити, осим ако је статутом пренос акција ограничен правом прече куповине осталих акционара или претходном сагласношћу друштва. На ограничења у преносу сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на ограничења у преносу удела код друштва с ограниченом одговорношћу. Пренос акција у друштвима која нису јавна акционарска друштва врши се уговором који се закључује у писаној форми и оверава у складу са законом којим

се уређује овера потписа. Права која акционару дају акције одређене класе (у даљем тексту: права из акција), осим права гласа, могу се слободно преносити. Статутом или одлуком о издавању акција може се пренос права из акција ограничити или укинути.

Замену за обичне акције друштва могу остварити имаоци заменљивих обвезница и вараната. Заменљиве обвезнице су обвезнице које имаоцу, под условима утврђеним одлуком о издавању, дају право на замену за обичне акције друштва. Варанти су, у смислу ЗПД, хартије од вредности које њиховом имаоцу дају право на стицање одређеног броја акција одређене врсте и класе по одређеној цени, одређеног дана или у одређеном периоду. Одлуку о издавању заменљивих обвезница или вараната доноси скупштина. Заменљиве обвезнице и варанти могу се уписати само путем новчаног улога. Право пречег уписа заменљивих обвезница имају акционари с обичним акцијама. Право пречег уписа вараната имају акционари класе акција на чије стицање ти варанти дају право. Емисиона цена заменљивих обвезница не може бити мања од: 1) номиналне вредности акција за које се могу заменити, односно у случају акција без номиналне вредности – од њихове рачуноводствене вредности; 2) тржишне вредности акција за које се могу заменити а која се утврђује у складу са ЗПД.

Акције у слободној продаји јесу део акција јавних друштава којима се тргује на регулисаном тржишту, односно мултилатералној трговачкој платформи (МТП), у складу са законом којим се уређује тржиште капитала. Тако се тргује акцијама јавних акционарских друштава, а не тргује се акцијама акционарских друштава која нису јавна. То је и битна разлика између једних и других друштава. Иначе, према поменутом закону, МТП је вишестрани систем којим управља инвестиционо друштво или организатор тржишта и који унутар система и у складу с обавезујућим правилима повезује понуде за куповину и понуде за продају финансијских инструмената више заинтересованих трећих лица на начин који доводи до закључења уговора у складу с тим законом.

10.3. Оснивање друштва

Оснивачки акт друштва и први статут друштва потписују акционари који оснивају друштво. Оснивачки акт, поред података о акционарима (оснивачима), пословног имена, седишта и претежне делатности друштва, садржи: 1) укупан износ новчаног улога или новчану вредност и опис неновчаног улога сваког од акционара, рок уплате или уноса улога; 2) податке о акцијама које уписује сваки акционар, и то: број акција, њихову врсту, класу и номиналну вредност, а код акција без номиналне вредности – део основног капитала за који су оне издате.

Уписане акције које се у складу са оснивачким актом уплаћују у новцу уплаћују се пре регистрације оснивања друштва на привремени

рачун отворен код пословне банке у РС. Пре регистрације друштва акционари – оснивачи дужни су да уплате или унесу улоге који представљају најмање 25% основног капитала, при чему уплаћени износ новчаног дела основног капитала не може бити нижи од износа минималног основног капитала утврђеног у ЗПД. Права на накнаду трошкова оснивања друштва и евентуалне погодности учесницима у оснивању друштва морају се предвидети првим статутом.

У вези с оснивањем предвиђене су и заштитне одредбе које се односе само на јавна акционарска друштва. Ако такво друштво с акционарима који су га основали у периоду од две године од дана регистрације оснивања друштва закључи уговор (обавезно у писаној форми) на основу кога друштво стиче одређене ствари или права по цени која је једнака или већа од 10% вредности основног капитала: 1) вредност тих ствари и права мора се проценити у складу са ЗПД; 2) тај уговор је подложан одобрењу скупштине, трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина; 3) тај уговор не може ступити на снагу пре прибављања наведеног одобрења, а правне радње које друштво предузме у испуњењу тог уговора су без правног дејства до прибављања тог одобрења. Ове одредбе не примењују се на: 1) уговоре закључене у оквиру редовног пословања друштва; 2) стицање ствари или права у оквиру управног или судског поступка; 3) трансакције на тржишту капитала у смислу закона који уређује тржиште капитала.

10.4. Однос друштва и акционара

Једнакост акционара је принцип по којем се сви акционари под једнаким околностима третирају на једнак начин. На том принципу заснива се однос друштва и акционара приликом расподеле добити. По усвајању финансијских извештаја за пословну годину, добит те године распоређује се следећим редом: 1) за покриће губитака пренесених из ранијих година; 2) за резерве, ако су оне предвиђене посебним законом (законске резерве). Ако након распоређивања добити за наведене сврхе преостане део добити, скупштина га може расподелити за: 1) резерве, ако их је друштво утврдило статутом (статутарне резерве); 2) дивиденду, у складу са ЗПД; 3) исплату запосленима.

Плаћање дивиденде акционарима може се одобрити одлуком о расподели добити усвојеној на редовној седници скупштине, којом се одређује и износ дивиденде и рок за исплату дивиденде (одлука о исплати дивиденде), који не може бити дужи од шест месеци од дана доношења одлуке о исплати дивиденде. После доношења те одлуке акционар коме треба да буде исплаћена дивиденда постаје поверилац друштва за износ те дивиденде. Дивиденда на акције исплаћује се акционарима у складу с правима која произлазе из врсте и класе акција

које поседују на дан дивиденде (одређен статутом или одлуком о исплати), а сразмерно броју акција које поседују у укупном броју акција те класе. Дан дивиденде је дан на који се утврђује списак акционара који имају право на дивиденду, односно право на исплату по основу смањења капитала или по основу ликвидационог остатка. Дивиденда се може плаћати у новцу или у акцијама друштва, у складу с одлуком о исплати дивиденде. Ако статутом није друкчије одређено, друштво може плаћати привремену дивиденду (међудивиденда) у било које време између редовних седница скупштине, под условима утврђеним у ЗПД, као што је довољна остварена добит за исплату и сл.

Ограничење плаћања акционарима постоји у два случаја. Прво, друштво не може вршити плаћања акционарима ако је према последњим годишњим финансијским извештајима нето имовина друштва мања, или би услед такве исплате постала мања, од уплаћеног основног капитала увећаног за резерве које је друштво у обавези да одржава у складу са законом или статутом, ако такве резерве постоје, осим у случају смањења основног капитала. Друго, укупан износ исплата акционарима за пословну годину не може бити већи од добити на крају те пословне године, увећане за нераспоређену добит из претходних периода и износе резерви предвиђене за расподелу акционарима, а умањене за непокривене губитке из претходних периода и износе резерви које је друштво у обавези да одржава у складу са законом или статутом, ако такве резерве постоје. Међутим, друштво и у овим ситуацијама може вршити плаћања свом акционару који је физичко лице по основу уговора о раду.

Право пречег уписа акција из нове емисије акционар има сразмерно броју у целости уплаћених акција те класе које има на дан доношења одлуке о издавању акција, у односу на укупан број акција те класе. Ово право акционар има и код издавања хартија од вредности које дају право на стицање врсте и класе акција које акционар има. Статутом се може утврдити да акционар има право пречег уписа и код издавања акција друге врсте и класе од оних које има али само по остваривању тог права од стране акционара који поседују врсту и класу акција које се издају. Поступак остваривања права пречег уписа утврђује се статутом, при чему је друштво у обавези да примени одредбе ЗПД о томе, али не и приликом издавања нових акција када се оне издају у поступку статусне промене друштва. Право пречег уписа може се ограничити или искључити само у случају понуде код које није обавезна објава проспекта у смислу закона којим се уређује тржиште капитала, и то одлуком скупштине донетом на писани предлог одбора директора или надзорног одбора ако је управљање друштвом дводомно, који обавезно садржи разлоге ограничења, односно искључења права пречег уписа, као и детаљно образложење предложене емисионе цене.

Финансијска подршка друштва за стицање акција у друштву обезбеђује се сходном применом одредби ЗПД о финансијској подршци друштва с ограниченом одговорношћу за стицање удела у друштву.

10.5. Сопствене акције

Сопствене акције, у смислу ЗПД, јесу акције које је друштво стекло од својих акционара. То значи и да друштво не може уписивати акције које само издаје. Те акције не може уписивати ни његово контролисано друштво, нити их може уписати треће лице које поступа у своје име, а за рачун контролисаног друштва. Друштво не може узети ни у залогу акције које је само издало, непосредно или преко трећег лица које те акције узима у залогу у своје име а за рачун друштва.

Друштво може стицати сопствене акције непосредно или преко трећег лица које акције стиче у своје име а за рачун друштва под следећим условима: 1) да је скупштина донела одлуку којом је дала одобрење за стицање сопствених акција; 2) да као резултат стицања сопствених акција нето имовина друштва неће бити мања од уплаћеног основног капитала увећаног за резерве које је друштво у обавези да одржава у складу са законом или статутом, ако такве резерве постоје, осим резерви које су статутом предвиђене за стицање сопствених акција; 3) да су акције које друштво стиче у целости уплаћене; 4) у случају јавног акционарског друштва, да укупна номинална вредност, односно рачуноводствена вредност код акција без номиналне вредности тако стечених акција, укључујући и раније стечене сопствене акције, не прелази 10% основног капитала друштва. Одлука скупштине наведена под 1) мора да садржи услове стицања и располагања овим акцијама (број, рок, цену и др.), али су предвиђени и изузетни случајеви када одлука и није потребна да би друштво стекло сопствене акције. Ако акције друштва стиче његово контролисано друштво, као и ако те акције стиче треће лице које поступа у своје име а за рачун контролисаног друштва, сматра се да је те акције стекло контролно друштво и на такве акције се примењују одредбе ЗПД о сопственим акцијама. Изузеци од услова за стицање сопствених акција – услови под 2)–4) – утврђени су у корист друштва које сопствене акције стиче: 1) као последицу остваривања права несагласних акционара; 2) бестеретно; 3) као последицу статусне промене; 4) по основу одлуке суда; 5) ради спровођења поступка смањења капитала друштва. Поступак стицања сопствених акција започиње упућивањем понуде за откуп свим акционарима односне класе акција. У складу с одлуком о стицању сопствених акција, понуду упућује одбор директора или извршни одбор ако је управљање друштвом дводомно (у даљем тексту: односно извршни одбор). Понуда садржи: 1) врсту, класу и број акција које друштво жели да стекне; 2) цену коју је друштво спремно да плати или начин њеног утврђивања;

3) начин и рок за исплату цене; 4) поступак и рок у којем акционари могу одговорити на понуду друштва, који не може бити краћи од 15 дана. Ако је укупан број акција које акционари друштву понуде на продају већи од броја акција које друштво жели да стекне, друштво ће од сваког акционара откупити сразмеран број акција које акционар понуди на продају, а може одлучити и да стекне већи број, али не већи од броја из одлуке којом је скупштина дала одобрење за стицање сопствених акција. Изузетно од наведеног, акционарско друштво може стицати сопствене акције и без упућивања понуде на основу програма откупа сопствених акција у складу с прописима којима се уређује тржиште капитала. Одредбе ЗПД о стицању сопствених акција сходно се примењују и на стицање заменљивих обвезница и вараната.

Статус сопствених акција је такав да оне не дају право гласа ни право на дивиденду или друга примања, нити могу бити основ за плаћања акционарима осим у случају смањења капитала. Ако је друштво стекло сопствене акције супротно одредбама ЗПД, оно је у обавези да их отуђи или поништи у року од годину дана од дана стицања. Осталим акцијама, зависно од основа по коме их је стекло, друштво располаже у складу са ЗПД и другим прописима. Промена намене сопствених акција није могућа. Друштво је у обавези да расподели одређене сопствене акције лицима утврђеним у одлуци о стицању у року од годину дана од дана стицања. Одлуку о отуђењу сопствених акција одбор директора, односно надзорни одбор доноси у складу с условима располагања утврђеним одлуком скупштине. Приликом отуђења сопствених акција лица која су акционари друштва на дан доношења одлуке имају право пречe куповине. Ако после остваривања права пречe куповине преостане одређени број сопствених акција, друштво их може отуђити трећим лицима или поништити у складу са ЗПД. Изузетно, у случају акционарског друштва које није јавно, право пречег уписа се може ограничити или укинути само одлуком скупштине која је донета тpочетвртинском већином гласова присутних акционара те класе. Ако друштво не расподели, не отуђи или не поништи сопствене акције у прописаним роковима, одбор директора, односно надзорни одбор ако је управљање друштвом дводомно у обавези је да их, без посебне одлуке скупштине, одмах по истеку рока поништи и по том основу смањи основни капитал друштва.

Извештавање о сопственим акцијама обавеза је друштва које је током пословне године стекло или располагало сопственим акцијама. Оно је дужно да у годишњим финансијским извештајима за ту пословну годину наведе: 1) разлоге стицања; 2) врсту, класу, број и номиналну вредност (односно рачуноводствену вредност код акција без номиналне вредности) сопствених акција стечених и отуђених током те године, као и њихово учешће у основном капиталу; 3) цену по којој су те акције стечене или отуђене; 4) врсту, класу, укупан број и номиналну

вредност (односно рачуноводствену вредност код акција без номиналне вредности) сопствених акција друштва на крају те пословне године, као и њихово учешће у основном капиталу друштва.

10.6. Капитал

Минимални основни капитал који друштво мора имати одређен је у ЗПД, односно у посебном закону ако је тим законом предвиђен већи износ.

Повећање основног капитала може се остварити у поступку који започиње доношењем одлуке о издавању акција ради повећања основног капитала. Такву одлуку доноси скупштина, осим у случају одобреног капитала када такву одлуку може донети одбор директора, односно надзорни одбор. Одлука се региструје у року од шест месеци од дана доношења, а ако није регистрована – ништава је. Упис акција по основу одлуке не може почети пре њене регистрације. Одлука се може донети тек после потпуне уплате или уноса улога за раније издате и уписане акције. Ово ограничење не примењује се ако се одлука о издавању акција доноси по основу повећања основног капитала које је резултат статусне промене или по основу повећања основног капитала неновчаним улозима, уколико се неновчани улог одмах у целости уноси.

Основни капитал друштва може се повећати: 1) новим улозима; 2) условно, односно само у обиму потребном за остваривање права одређених у ЗПД (условно повећање капитала); 3) из нераспоређене добити и резерви друштва расположивих за те намене (повећање из нето имовине друштва); 4) као резултат статусне промене. Под повећањем основног капитала новим улозима наведеним под 1) сматра се и конверзија дуга у основни капитал, с тим што се у јавним акционарским друштвима таква конверзија не може спровести, осим ако законом није другачије одређено. Одредбе ЗПД о повећању основног капитала новим улозима примењују се и на издавање акција јавном понудом ако законом којим се уређује тржиште капитала није другачије уређено.

Повећање основног капитала новим улозима врши се на основу одлуке, која садржи нарочито: 1) износ повећања; 2) начин повећања, као и праг успешности емисије акција; 3) рокове за спровођење одлуке; 4) емисиону цену; 5) битне елементе акција или критеријуме на основу којих ће се ти елементи одредити; 6) ознаку банке код које се врши уплата акција. Праг успешности, наведен под 2), представља однос између броја уписаних акција и броја акција чије је издавање утврђено одлуком. Ако се основни капитал повећава неновчаним улозима, одлука садржи и: 1) предмет или право које друштво стиче и процену његове вредности; 2) име и друге податке о лицу које уноси неновчани улог; 3) врсту, класу, број и номиналну вредност акција, односно рачуноводствену вредност акција код акција без номиналне вредности,

које се издају по том основу. Друштво које издаје акције у поступку повећања основног капитала новим улозима у обавези је да сачини образац уписнице који, између осталог, садржи врсту, класу и број акција, права, ограничења, емисиону цену и остале битне елементе акција које се издају. Друштво утврђује начин на који ће образац уписнице с подацима бити учињен доступним заинтересованим лицима. Лице уписује акције уношењем података у уписницу и подношењем потписане уписнице друштву или лицу које је друштво овластило да спроведе поступак уписа акција. Уписане акције уплаћују се у складу с одлуком о њиховом издавању, с тим што се непосредно по истеку периода за вршење уписа уплаћује износ који не може бити мањи од 25% њихове номиналне, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности, као и целокупан износ емисионе премије, ако постоји. Уплата преосталог износа уписаних акција мора се извршити у року од пет година од дана регистрације одлуке о повећању основног капитала, односно у року од две године у случају јавног акционарског друштва, осим ако је одлуком о њиховом издавању предвиђен краћи рок. Изузетно од наведеног, код јавног акционарског друштва уплата акција у случају повећања капитала путем јавне понуде уз објављивање проспекта врши се одмах по истеку рока за упис акција. Ако се повећање основног капитала врши неновчаним улозима, ти улози у целости морају бити унети у друштво у року од пет година од дана регистрације одлуке о повећању основног капитала, односно у року од две године ако је друштво јавно, осим ако је одлуком о њиховом издавању предвиђен краћи рок. Ако повећање капитала није успело а део улога је уплаћен или унет, друштво је у обавези да врати уплаћени или унети улог најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за упис акција. На поступак уплате акција које се издају јавном понудом примењују се одредбе закона којима се уређује тржиште капитала. Ако је повећање капитала по основу нових улога успело, друштво подноси захтев, с прописаним прилозима, за упис новоиздатих акција и њихових ималаца у Централни регистар преко члана Централног регистра, у року од пет радних дана од дана окончања уписа и уплате. У року од осам дана од дана уписа акција издатих у поступку повећања основног капитала у Централни регистар, друштво је у обавези да повећање основног капитала региструје, чиме се основни капитал друштва сматра повећаним даном.

Условно повећање основног капитала друштва спроводи се само у обиму потребном за остваривање права: 1) ималаца заменљивих обвезница на конверзију у акције друштва; 2) ималаца вараната на куповину акција друштва; 3) запослених, директора и чланова надзорног одбора друштва, односно с њим повезаног лица на куповину акција друштва, ако је то одређено статутом. Износ повећања основног капитала у моменту доношења одлуке о томе не може бити већи од 50%

основног капитала друштва, осим у случају наведеном под 3) када не може бити већи од 3% основног капитала друштва. Одлука скупштине о условном повећању основног капитала која није у складу с наведеним правилима ништава је. Прописани садржај одлуке обухвата, између осталог, битне елементе акција које се издају. Под прописаним условима врши се упис и уплата акција и претварање заменљивих обвезница у акције. Упис акција и акционара у Централни регистар, као и регистрација повећања основног капитала врши се на већ наведени начин.

Повећање основног капитала друштва из нето имовине друштва врши се претварањем нераспоређене добити и резерви у основни капитал друштва. Услов за то претварање је да друштво није исказало губитак у финансијским извештајима на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала. Изузетно од тога, друштво може, под условом да претходно изврши покриће наведеног губитка, повећати основни капитал из нераспоређене добити и резерви које преостану по покрићу тог губитка. У основни капитал се могу претворити само резерве које се могу користити за те намене. У случају јавног акционарског друштва и друштва које подлеже обавези ревизије у складу са законима којима се уређују рачуноводство и ревизија, финансијски извештаји на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва морају имати позитивно мишљење ревизора у смислу тих закона. Одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва, између осталог, садржи: укупан износ повећања основног капитала; износ и врсту резерви односно износ нераспоређене добити која се претвара у основни капитал; назнаке да ли се постојећим акцијама повећава вредност или се издају нове акције и, ако је то случај, који су битни елементи нових акција. Право на акције по основу повећања основног капитала из нето имовине друштва имају акционари друштва на дан доношења те одлуке, и то у сразмери с њиховим уплаћеним или унетим улогом у односу на уплаћени или унети основни капитал друштва. Право припада и друштву по основу сопствених акција друштва. Права ималаца заменљивих обвезница друштва сразмерно се повећавају у погледу броја акција на које имају право или њихове номиналне, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности. Акције стечене повећањем основног капитала по овом основу дају право на дивиденду за целу пословну годину у којој је донета одлука о повећању основног капитала, ако том одлуком није другачије одређено. Одлуком о повећању основног капитала из нето имовине друштва може се одредити да акције стечене таквим повећањем учествују у расподели дивиденди и за претходну пословну годину, ако се та одлука донесе пре одлуке о расподели добити за претходну пословну годину. Уз захтев Централном регистру за упис нових акција и њихових ималаца, односно упис повећања номиналне или рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности по основу повећања

капитала из нето имовине друштва достављају се и прописани прилози. Захтев се подноси у року од пет радних дана од дана регистрације одлуке о повећању капитала. Јавно акционарско друштво дужно је да истовремено с подношењем захтева Комисији за хартије од вредности достави обавештење о повећању капитала из нето имовине друштва. У року од осам дана од дана уписа акција региструје се и повећање основног капитала из нето имовине друштва.

Одобрене акције, поред издатих акција, друштво може да има ако је то предвиђено статутом. Број одобрених акција увек мора бити мањи од половине броја издатих обичних акција. Одобрене акције, одређене врсте и класе, могу се издавати код повећања капитала друштва новим улозима или за остваривање права ималаца заменљивих обвезница и варраната. Скупштина доноси одлуку о одобреним акцијама која садржи битне елементе тих акција укључујући и рок за издавање акција. Тај рок не може бити дужи од пет година од дана доношења одлуке и може бити продужен изменом статута или одлуком скупштине, пре његовог истека, с тим што свако такво продужење може бити за период до пет година. Одлука скупштине се региструје.

Смањење основног капитала врши се у складу с одлуком скупштине којом се утврђују циљ, обим и начин тог смањења, а нарочито то да ли се оно спроводи уз примену одредби ЗПД о заштити поверилаца или без ње. Ако се смањење основног капитала врши уз примену правила о заштити поверилаца, одлука о смањењу основног капитала садржи и позив повериоцима да пријаве своја потраживања ради обезбеђења. Скупштина одлуку доноси трочетвртинском већином гласова присутних акционара сваке класе акција која има право гласа по предметном питању. Изузетно, одлуку о смањењу основног капитала може донети одбор директора, односно надзорни одбор, у случају поништења сопствених акција друштва, ако је то овлашћење дато одлуком скупштине.

Основни капитал друштва може се смањити: 1) повлачењем и поништењем акција у поседу акционара; 2) поништењем сопствених акција друштва; 3) смањивањем номиналне вредности акција, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности. Повлачење и поништење акција друштва може се вршити само ако је та могућност била предвиђена статутом пре него што је извршен упис акција које се повлаче и поништавају. Изузетно, повлачење и поништење акција може се вршити и у случају када та могућност није била предвиђена статутом пре него што је извршен упис акција, под условом да се одлука о смањењу основног капитала повлачењем и поништењем акција донесе уз сагласност сваког акционара чије се акције повлаче и поништавају, као и трећих лица која имају права на тим акцијама која су уписана у Централном регистру. У поступку се примењује начело једнаког третмана свих акционара исте класе акција. Једнак третман

обезбеђује се сразмерним повлачењем и поништењем акција од свих акционара дате класе акција или сразмерним смањењем номиналне, односно рачуноводствене вредности акција свих акционара дате класе акција. Износ смањења основног капитала мора се утврдити у висини која омогућава спровођење начела једнаког третмана.

Заштита поверилаца у случају смањења основног капитала акционарског друштва врши се на исти начин као што се врши заштита поверилаца у случају смањења основног капитала друштва с ограниченом одговорношћу (види под 9.2.). Осим тамо наведених изузетака од заштите, према којима обезбеђење потраживања не могу тражити повериоци чије је потраживање обезбеђено или који спадају у први или други исплатни ред по закону о стечају, код акционарских друштава у овом погледу постоје још неки изузеци. Прво, заштитне одредбе се код поништења акција не примењују у следећим случајевима: 1) када се поништавају сопствене акције које је друштво бестеретно стекло и које су у потпуности уплаћене; 2) када се акције које су у потпуности уплаћене повлаче и поништавају исплатом на терет средстава резерви које се могу користити за те намене, при чему је друштво у обавези да поштује одредбе ЗПД о ограничењима плаћања; 3) када се код акција без номиналне вредности њиховим повлачењем и поништењем истовремено повећава учешће преосталих акција у основном капиталу друштва, односно код акција са номиналном вредношћу повећава номинална вредност преосталих акција тако да не дође до смањења основног капитала друштва; 4) када се с повлачењем и поништењем акција истовремено издају нове акције у номиналној вредности повучених акција, односно рачуноводственој вредности код акција без номиналне вредности. Друго, одредбе о заштити поверилаца не примењују се ни у случају смањења основног капитала друштва које нема за последицу промену нето имовине друштва. Нето имовина друштва не мења се у случају смањења основног капитала којим се: 1) покривају губици друштва, с тим што се смањење основног капитала тако може вршити само ако друштво не располаже нераспоређеном добити и резервама које се могу користити за те намене и у износу који не може бити већи од износа губитака који се покривају; 2) стварају или повећавају резерве за покривање будућих губитака друштва или за повећање основног капитала из нето имовине друштва, с тим да те резерве по спроведеном смањењу капитала не могу бити веће од 10% основног капитала. По извршеном упису промена проистеклих из смањења основног капитала у Централном регистру, друштво је у обавези да изврши регистрацију смањења основног капитала у Регистру, а даном те регистрације основни капитал друштва сматра се смањеним. Смањење капитала не може бити основ за исплате акционарима или ослобађање од обавеза уплате уписаних а неуплаћених или неунетих улога у друштво.

Одлука о смањењу основног капитала друштва испод минималног основног капитала може се донети само под условом да се истовремено спроведе и повећање основног капитала, тако да као резултат тог смањења и повећања основни капитал друштва буде најмање једнак минималном износу основног капитала. У противном, одлука о смањењу основног капитала ништава је. Друштво може донети одлуку којом се истовремено основни капитал друштва смањује по једном и повећава по другом основу.

10.7. Управљање друштвом

10.7.1. Органи друштва

Управљање друштвом може бити организовано као једнодомно или дводомно. У случају једнодомног управљања, органи друштва су скупштина и један или више директора, односно одбор директора. У случају дводомног управљања, органи друштва су скупштина, надзорни одбор, један или више извршних директора, односно извршни одбор. У једночланом друштву функцију скупштине врши једини акционар друштва, а када је једини члан друштва правно лице, статутом се може одредити орган тог члана друштва који у његово име врши функцију скупштине. Када статутом то није предвиђено сматра се да је то законски заступник тог члана.

10.7.2. Скупштина

Скупштину чине сви акционари друштва. Право акционара да учествује у раду скупштине подразумева: 1) право да гласа о питањима о којима гласа његова класа акција; 2) право на учешће у расправи о питањима на дневном реду скупштине, укључујући и право на подношење предлога, постављање питања која се односе на дневни ред скупштине и добијање одговора, у складу са статутом и пословником скупштине. Изузетно, статутом се може утврдити минималан број акција које акционар мора поседовати за лично учешће у раду скупштине који не може бити већи од броја који представља 0,1% укупног броја акција одговарајуће класе. Акционари који их појединачно не поседују имају право да у раду скупштине учествују преко заједничког пуномоћника или да гласају у одсуству у складу са ЗПД. У надлежност скупштине спадају сложена питања из оквира нормативне, надзорне, управљачке, кадровске и других области. Она, између осталог, одлучује о: 1) повећању или смањењу основног капитала и свакој емисији хартија од вредности; 2) броју одобрених акција и променама права или повластица било које класе акција; 3) стицању и располагању имовином велике вредности; 4) расподели добити и покрићу губитака; 5) усвајању

финансијских и других извештаја; 6) одређеним именовањима и разрешењима и другим питањима.

Седнице скупштине могу бити редовне или ванредне. Редовна седница одржава се једном годишње, најкасније у року од шест месеци од завршетка пословне године. Ванредна седница одржава се по потреби, као и када је то одређено у ЗПД или статуту. Дан акционара је дан на који се утврђује списак акционара који имају право на учешће у раду седнице и пада на десети дан пре дана одржавања те седнице. Седница се одржава у седишту друштва, а на другом месту ако је то потребно ради олакшане организације седнице. Седници председава председник скупштине одређен статутом или лице које скупштина на свакој седници бира у складу са статутом или пословником скупштине. Ако поступак избора није предвиђен, председник скупштине је лице које поседује или представља највећи појединачни број гласова обичних акција у односу на укупан број гласова присутних акционара с обичним акцијама. Пословником скупштине ближе се утврђује начин рада и одлучивања скупштине у складу са ЗПД и статутом.

Позив за седницу садржи нарочито: 1) време и место одржавања седнице; 2) предлог дневног реда седнице, са јасном назнаком о којим тачкама дневног реда се предлаже да скупштина донесе одлуку и навођењем класе и укупног броја акција која о тој одлуци гласа и већини која је потребна за доношење те одлуке; 3) обавештење о начинима на који се могу преузети материјали за седницу; 4) поуку о правима акционара и правилима у вези с учешћем у раду скупштине; 5) обавештење о дану акционара и објашњење да само акционари који су акционари друштва на тај дан имају право на учешће у раду скупштине, с детаљима о правима, роковима, описима процедура; 6) обавештење о одлукама које представљају располагање имовином велике вредности. Позив се доставља на адресу акционара или објављивањем на интернет страници друштва. Материјали за седницу морају се ставити на располагање акционарима. Дневни ред се утврђује одлуком о сазивању седнице, а право да предложе допуне дневног реда (додатне тачке, другчије одлуке) имају један или више акционара који поседују најмање 5% акција с правом гласа, најкасније 20 дана пре редовне и 10 дана пре ванредне седнице. Ако одбор директора, односно надзорни одбор не прихвати предлог, подносилац предлога има могућност да у хитном поступку пред надлежним судом у ванпарничном поступку исходи одлуку којом ће суд наложити друштву да предложене тачке стави на дневни ред скупштине. Осим тога, ако се у прописаним роковима не одржи или не сазове седница, могуће је исходити и одлуку суда којом се налаже одржавање седнице. Одредбама ЗПД уређено је и гласање у одсуству (писаним путем без присуства седници), учешће у раду скупштине електронским путем ако се то омогући статутом или пословником, право на постављање питања и добијање одговора, које делом ужива и судску заштиту.

Право је акционара и то да путем пуномоћја овласти одређено лице да у његово име учествује у раду скупштине, укључујући и право да у његово име гласа (у даљем тексту: пуномоћје за гласање). То пуномоћје даје се у писаној форми, његова минимална садржина прописана је у ЗПД, којим се омогућава и то да друштво пропише обавезну употребу одређеног формулара за давање пуномоћја, под условом да тај формулар омогућава давање пуномоћја с инструкцијама по свакој тачки дневног реда. Пуномоћник може бити свако пословно способно лице, али не и у акционарском друштву (нпр. контролни акционар, директор, ревизор, запослени у друштву не могу бити пуномоћници). После одржавања седнице, пуномоћник је дужан да обавести акционара о начину на који је гласао на седници.

Кворум за седницу скупштине чини обична већина која се рачуна у односу на укупан број гласова класе акција с правом гласа о предметном питању ако статутом није одређена већа већина. Кворум се утврђује пре почетка рада скупштине. Председник скупштине именује записничара и чланове комисије за гласање ако статутом или пословником скупштине није другачије одређено. Председник скупштине је дужан да за сваку одлуку о којој су акционари гласали утврди укупан број акција акционара који су учествовали у гласању, проценат основног капитала који те акције представљају, укупан број гласова и број гласова за ту одлуку и против ње као и број гласова акционара који су се уздржали од гласања. Изузетно од тога, резултати гласања у јавном акционарском друштву објављују се друкчије, тј. објављивањем на сопственој интерној страници најкасније у року од три дана од дана одржане седнице. Скупштина доноси одлуке обичном већином гласова присутних акционара који имају право гласа о одређеном питању, осим ако је у ЗПД или статуту за поједина питања одређен већи број гласова. Гласање може бити јавно или тајно. Ако статутом, пословником скупштине или одлуком скупштине која важи само за ту седницу није предвиђен начин гласања, одлуке се доносе јавним гласањем. Право гласа на основу акција датих у залогу има акционар као залогодавац. Акционар, као и лица која су с њим повезана не могу гласати на седници на којој се одлучује о: 1) његовом ослобађању од обавеза према друштву или о смањењу тих обавеза; 2) покретању или одустајању од спора против њега; 3) одобравању послова у којима тај акционар има лични интерес. Свака одлука скупштине уноси се у записник. Записник потписују председник скупштине, записничар, односно секретар друштва ако постоји и сви чланови комисије за гласање. Записник се доставља свим акционарима или објављује на интернет страници друштва или интернет страници Регистра.

Право на побијање одлуке скупштине има један или више акционара који су имали право на учешће у раду седнице скупштине. Они могу тужбом надлежном суду побијати одлуку донету на тој седници

скупштине и тражити накнаду штете у следећим случајевима: 1) ако та седница скупштине није била сазвана у складу са ЗПД и статутом; 2) уколико је тај акционар од стране друштва или уз знање било ког директора или члана надзорног одбора био онемогућен да учествује у раду седнице на којој је одлука донета; 3) ако одлука скупштине из других разлога није донета у складу са ЗПД, статутом или пословником скупштине; 4) уколико је одлука скупштине супротна закону или статуту; 5) ако било који акционар вршењем свог права гласа има намеру да за себе или треће лице прибави корист на штету друштва или других акционара кроз доношење или извршење те одлуке; 6) у другим случајевима у складу са ЗПД. Тужбу може поднети и сваки директор или члан надзорног одбора ако би извршењем те одлуке: 1) учинио кривично дело или друго дело кажњиво по закону или 2) био одговоран за штету према друштву или трећем лицу. Тужба се може поднети у року од 30 дана од дана сазнања за одлуку скупштине, али не касније од три месеца од дана када је одлука донета, а ако у складу са ЗПД постоји обавеза регистрације одлуке скупштине, тужба се може поднети у року од 30 дана од дана регистрације те одлуке. У вези с одлучивањем по тужби, упутственим одредбама ЗПД предвиђене су мање значајне повреде статута или пословника скупштине, пропусти и грешке у поступку и записнику због којих побијана одлука не би требало да буде поништена. Последице одлуке суда којом се поништава одлука скупштине вишеструке су. Пресуда у делу којим се одлука поништава има дејство према друштву, акционарима, директорима и члановима надзорног одбора. Ако је поништена одлука била регистрована, надлежни суд пресуду по правноснажности доставља Регистру ради регистрације, а парничне странке имају право да поднесу пријаву за регистрацију промене оних података који су били регистровани на основу поништене одлуке ако су ти подаци били регистровани на дан подношења пријаве. У том случају трећа савесна лица задржавају права која су стекла на основу поништене одлуке односно њеног извршења. Ако је пресудом поништена одлука о усвајању годишњих финансијских извештаја друштва, сматраће се да је и одлука о расподели добити за ту пословну годину поништена истом пресудом и акционари ће бити у обавези да сву дивиденду примљену по основу те одлуке врате друштву у року од 30 дана од дана правноснажности пресуде.

У раду скупштине и других органа акционарског друштва може од помоћи бити секретар друштва. Према ЗПД, акционарско друштво може имати секретара друштва, ако је то одређено статутом. Именује га одбор директора или надзорни одбор и утврђује му висину зараде или накнаде за рад и друга права. Мандат секретара друштва траје четири године, осим ако је статутом или одлуком о именовању друкчије одређено. На последице престанка мандата секретару друштва сходно се примењују одредбе ЗПД о престанку мандата директору

друштва. Ако статутом или одлуком о именовању секретара друштва није друкчије одређено, секретар друштва одговоран је за: 1) припрему седница скупштине и вођење записника; 2) припрему седница одбора директора, извршног одбора и надзорног одбора и вођење записника; 3) чување свих материјала, записника и одлука с наведених седница и омогућавање приступа тим актима и документима у складу с одговарајућим одредбама ЗПД; 4) комуникацију друштва с акционарима. Секретар друштва може имати и друге дужности и одговорности у складу са статутом и одлуком о његовом именовању.

10.7.3. Једнодомно управљање

Директор може бити свако пословно способно лице, а статутом се осим овог услова могу одредити и други услови које лице мора испунити да би било директор. Директор не може бити лице: 1) које је директор или члан надзорног одбора у више од пет друштава; 2) које је осуђено за кривично дело против привреде, током периода од пет година рачунајући од дана правноснажности пресуде, с тим да се у тај период не урачунава време проведено на издржавању казне затвора; 3) коме је изречена мера безбедности забрана обављања делатности која представља претежну делатност друштва, за време док траје та забрана. Друштво има једног или више директора, чији се број одређује статутом. Ако друштво има три или више директора, они чине одбор директора друштва. На друштво које има једног или два директора сходно се примењују одредбе овог закона о одбору директора, осим одредби о седницама одбора директора. Јавно акционарско друштво има одбор директора, који се састоји од најмање три директора. Кандидате за директора могу предложити овлашћени предлагачи (директори, комисије, акционари). Директоре именује скупштина на период одређен статутом који не може бити дужи од четири године (мандат директора). По истеку мандата, директор може бити поново именован. У складу са ЗПД, директори могу именовати (кооптирати) вршиоца дужности на непопуњено место директора, осим ако је статутом друкчије одређено.

Директори могу бити извршни директори и неизвршни директори, а кад друштво има мање од три директора, сваки директор је извршни директор. Јавно акционарско друштво мора имати неизвршне директоре, чији број мора бити већи од броја извршних директора. Извршни директори воде послове друштва и законски су заступници друштва, осим ако је статутом одређено да само поједини извршни директори заступају друштво. Директори могу именовати једног од извршних директора овлашћених за заступање друштва за генералног директора друштва. Генерални директор координира рад извршних директора и организује пословање друштва. Статутом или одлуком скупштине могу

се утврдити услови за именовање и ближе уредити овлашћења и надлежности генералног директора. Неизвршни директори надзиру рад извршних директора, предлажу пословну стратегију друштва и надзиру њено извршавање, а одлучују и о давању одобрења у случајевима постојања личног интереса извршног директора друштва. Неизвршни директор не може бити лице које је запослено у друштву. Јавно акционарско друштво има најмање једног неизвршног директора који је истовремено и независан од друштва (независни директор). Захтев из ЗПД је да то лице није повезано лице с директорима и да испуњава услове који се односе на претходне две године пре мандата.

Статутом, одлуком скупштине или одлуком надзорног одбора одређују се укупна накнада директора или начин њеног одређивања. Укупна накнада, поред зараде или накнаде по уговору и других накнада, може да обухвати и право на стимулацију путем доделе акција или вараната друштва или другог друштва које је повезано са друштвом. Висина укупне накнаде може зависити од пословних резултата друштва, али не може бити одређена као учешће у расподели добити друштва. У ЗПД је регулисана и доступност података о износу и структури укупне накнаде.

Мандат директора престаје истеком периода на који је именован, а пре истека тог периода ако у току трајања мандата престане да испуњава услове да буде директор друштва и ако скупштина не усвоји годишње финансијске извештаје друштва на редовној седници скупштине. Скупштина може разрешити директора и пре истека мандата на који је именован, без навођења разлога. Директор може у свако доба преосталим директорима дати оставку писаним путем, а у друштвима која имају само једног директора, директор даје оставку председнику скупштине или акционару друштва који поседује највећи број акција с правом гласа. У друштву које је остало без иједног директора може се поставити привремени заступник друштва, у складу са ЗПД.

Директор одговара друштву за штету коју му проузрокује кршењем одредби овог закона, статута или одлуке скупштине, изузев ако је поступао у складу с одлуком скупштине. Ако штета настане као последица одлуке одбора директора, за штету одговарају и сви директори који су за ту одлуку гласали, а сматра се да је директор који је био уздржан од гласања гласао за ту одлуку у погледу постојања одговорности за штету. Сматра се исто и ако се одсутни директор, који није гласао на други начин, тој одлуци није писаним путем успротивио у року од осам дана по сазнању за њено доношење. Захтев друштва за накнаду штете застарева у року од три године рачунајући од дана наступања штете. Друштво се не може одрећи захтева за накнаду штете, осим у складу с одлуком скупштине која се доноси трочетвртинском већином гласова присутних акционара, али се та одлука не може донети ако јој

се успротиве акционари који поседују или представљају најмање 10% основног капитала друштва.

Одбор директора, ако га друштво има, бира из својих редова једног од директора за председника одбора. У јавном акционарском друштву председник одбора директора мора бити један од неизвршних директора. Статутом се може уредити начин рада одбора директора, а одбор директора може донети и пословник о свом раду који мора бити у складу са ЗПД и статутом (у даљем тексту: пословник одбора). Одбор директора јавног акционарског друштва мора на првој седници донети пословник одбора. Одбор директора обавља послове и доноси одлуке у складу са ЗПД, статутом и одлукама скупштине, међу којима су следећи: 1) утврђује пословну стратегију и пословне циљеве друштва; 2) води послове и одређује унутрашњу организацију друштва; 3) врши унутрашњи надзор над пословањем друштва; 4) установљава рачуноводствене политике друштва и политике управљања ризицима; 5) утврђује емисиону цену акција и других хартија од вредности; 6) утврђује тржишну вредност акција; 7) даје предлоге и одлучује о одређеним питањима која се односе на дивиденде; 8) даје и опозива прокуру; 9) сазива седнице скупштине и извршава њене одлуке. Одбор директора подноси извештаје скупштини и обавља друге послове из своје надлежности, а одговара и за тачност пословних књига и финансијских извештаја друштва. Питања из надлежности одбора директора не могу се пренети на извршне директоре друштва, а могу се пренети у надлежност скупштине само одлуком одбора директора ако статутом није друкчије одређено. Ако статутом или одлуком одбора директора није друкчије одређено, извршни директори дужни су да писаним путем извештавају одбор директора о питањима у вези с њиховим радом, која се нарочито односе на: планирану пословну политику, постојеће и будуће вођење послова, разлоге одступања од постојећих планова и пројекција, рентабилност пословања друштва, пословање, приходе и финансијско стање друштва, важније послове и пословне догађаје који су у току или су очекивани. Одбор директора може захтевати извештаје извршних директора и о другим питањима. Извештаји обухватају и контролисана друштва ако она постоје. Одбор директора одржава најмање четири седнице годишње. Кворум за рад седнице јесте већина од укупног броја директора ако статутом или пословником одбора није одређен већи број. Седници на којој се расправља о финансијским извештајима друштва обавезно присуствује ревизор друштва, а могу присуствовати и чланови комисија одбора директора, ако су на дневном реду питања из надлежности одређене комисије, као и друга стручна лица ако су потребна за расправљање о појединим питањима на дневном реду. Ако су при одлучивању гласови директора једнако подељени, одлучујући је глас председника одбора директора уколико статутом или пословником одбора

није друкчије одређено. На седницама се води записник који се доставља сваком директору, а потписује га председник одбора, односно директор који је у његовом одсуству председавао седници.

Комисије одбора директора, ако их одбор директора образује, помажу му у раду, а нарочито у припреми одлука које доноси, надзору над спровођењем одређених одлука и обављању одређених стручних послова. Комисије имају најмање три члана, а чланови могу бити директори и друга физичка лица која имају одговарајућа знања и радна искуства од значаја за рад комисије. Лице које је запослено или на други начин ангажовано у правном лицу које врши ревизију финансијских извештаја друштва не може бити члан комисије за ревизију. У одлучивању о образовању комисија не учествују извршни директори. Најмање један члан комисије за ревизију, ако она постоји, мора бити лице које је овлашћени ревизор у складу са законом којим се уређују рачуноводство и ревизија или које има одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства, а које је независно од друштва.

У јавним акционарским друштвима режим је унеколико друкчији. Одбор директора обавезно образује комисију за ревизију, а може образовати и друге комисије. Један од чланова сваке од комисија мора бити независни директор. У комисији за ревизију, комисији за именовања и комисији за накнаде већину чланова морају чинити неизвршни директори, а председник комисије за ревизију мора бити независни директор. Ако ниједан од неизвршних директора друштва не испуњава услове које мора испуњавати макар један члан комисије за ревизију, скупштина ће изабрати члана комисије који испуњава те услове. *Комисија за ревизију* обавља послове као што су припрема и спровођење рачуноводствених политика и политика управљања ризицима, предлози за именовање и разрешење лица задужених за унутрашњи надзор, вршење надзора над радом унутрашњег надзора, испитивање примене рачуноводствених стандарда и услова за израду консолидованих финансијских извештаја друштва, учествовање у поступку избора ревизора друштва, надзор над поступком ревизије и други послови које јој у вези с ревизијом повери одбор директора. *Комисија за именовања* предлаже услове које треба да испуњава кандидат за директора и поступак именовања директора, даје предлог кандидата за директора, с мишљењем и препоруком за именовање, разматра кадровску политику друштва и обавља друге послове које јој повери одбор директора. *Комисија за накнаде* припрема нацрт одлуке о политици накнада, даје предлог о износу и структури накнаде за сваког појединог извршног директора и за ревизора друштва, саставља годишњи извештај за скупштину о оцени износа и структуре накнада за сваког директора, даје препоруке извршним директорима о износу и структури накнада лицима на руководећим местима у друштву и обавља друге послове у вези с политиком накнада друштва које јој повери одбор директора.

10.7.4. Дводомно управљање

Извршни директор може бити лице које испуњава прописане услове за именовање директора у друштву. Друштво с дводомном организацијом управљања има једног или више извршних директора, а уколико их има три или више они чине извршни одбор. Јавно акционарско друштво има најмање три извршна директора. Број извршних директора одређује се статутом. Они не могу имати заменике. Извршне директоре именује надзорни одбор друштва. Предлог кандидата за извршног директора даје комисија за именовање, а уколико она не постоји, предлог може дати сваки члан надзорног одбора. На мандат извршних директора сходно се примењују одредбе о мандату директора. На питања која се односе на надлежност извршних директора сходно се примењују одредбе ЗПД о њиховој надлежности код једнодомног управљања, ако није друкчије одређено (за дводомно управљање). А одређено је да је извршном директору потребна сагласност надзорног одбора за обављање односно предузимање следећих послова: 1) стицање, отуђење и оптерећење удела и акција које друштво поседује у другим правним лицима; 2) стицање, отуђење и оптерећење непокретности; 3) узимање кредита, узимање и давање зајмова, успостављање обезбеђења на имовини друштва, као и давање јемстава и гаранција за обавезе трећих лица; 4) других послова за које је у ЗПД прописано да је потребна сагласност надзорног одбора. Статутом или одлуком надзорног одбора може се одредити да сагласност надзорног одбора није потребна за послове наведене под 1)–3) ако се ти послови предузимају у оквиру редовног пословања друштва, а може се одредити и вредност послова наведених под 3) који се могу обављати односно предузимати и без сагласности надзорног одбора. С друге стране, статутом или одлуком надзорног одбора могу се одредити и други послови, поред наведених под 1)–4), за чије је обављање потребна сагласност надзорног одбора. Такође, статутом, одлукама скупштине и одлукама надзорног одбора могу се, ако нису у супротности са ЗПД, увести и друга ограничења којих се извршни директори морају придржавати, на пример, могу бити ограничени у заступању друштва и супотписом прокуристе. Из редова извршних директора овлашћених за заступање друштва надзорни одбор може именовати генералног директора друштва, а у случају кад у друштву постоји извршни одбор – мора именовати генералног директора. Генерални директор координира рад извршних директора и организује пословање друштва, а у случају одржавања седнице извршног одбора председава седници и предлаже њен дневни ред. Статутом, одлуком скупштине и одлуком надзорног одбора могу се утврдити услови које извршни директор мора испуњавати да би могао бити именован за генералног директора и ближе уредити његова овлашћења и надлежности.

Извршни одбор: 1) води послове друштва и одређује унутрашњу организацију друштва; 2) припрема седнице скупштине друштва и предлаже дневни ред надзорном одбору; 3) израчунава износе дивиденди који у складу са ЗПД, статутом и одлуком скупштине припадају појединим класама акционара, одређује дан и поступак њихове исплате, као и начин њихове исплате у оквиру овлашћења која су му дата статутом или одлуком скупштине; 4) извршава одлуке скупштине; 5) врши друге послове и доноси одлуке у складу са ЗПД, статутом, одлукама скупштине и надзорног одбора. Извршни одбор одговара за тачност пословних књига и финансијских извештаја друштва. Питања из надлежности извршног одбора не могу се пренети на надзорни одбор друштва. Извршни одбор у вођењу послова друштва поступа самостално, а одлучује и поступа ван седница. Ако не постоји сагласност извршних директора по одређеном питању, генерални директор може сазвати седницу извршног одбора на којој се одлука доноси већином гласова извршних директора, а у случају једнаке поделе гласова – глас генералног директора је одлучујући. Статутом и одлуком надзорног одбора може се уредити начин рада извршног одбора, а извршни одбор може донети и пословник о свом раду који мора бити у складу са ЗПД, статутом и одлукама надзорног одбора.

Надзорни одбор има најмање три члана. На услове и ограничења за чланство у надзорном одбору сходно се примењују одредбе ЗПД о условима и ограничењима за обављање дужности директора и неизвршног директора. Број чланова надзорног одбора одређује се статутом и мора бити непаран. Чланови надзорног одбора немају заменике. Они не могу бити извршни директори друштва нити прокуристи друштва. На њихов мандат и кооптацију сходно се примењују одговарајуће одредбе ЗПД. Јавно акционарско друштво има најмање једног члана надзорног одбора који је независан од друштва (независни члан надзорног одбора), на кога се сходно примењују одредбе ЗПД о независном директору. На накнаду за рад чланова надзорног одбора сходно се примењују одредбе ЗПД о накнади за рад директора. Надзорни одбор у својој надлежности има превасходно послове надзора и контроле. Врши надзор над остваривањем пословних циљева, надзор рада извршних директора и унутрашњи надзора над пословањем друштва. Претходну контролу у друштву врши тако што утврђује пословну стратегију и пословне циљеве, установљава рачуноводствене политике и политике управљања ризицима, одобрава услове уговора о раду, односно ангажовање извршних директора и даје сагласност за закључење тих уговора, даје сагласност извршним директорима за предузимање послова или радњи у складу са ЗПД, статутом, одлуком скупштине и надзорног одбора. Осим тога, утврђује финансијске извештаје и извештаје о пословању друштва и подноси их скупштини на усвајање, утврђује емисиону цену акција и других хартија од вредности,

утврђује тржишну вредност акција, доноси одлуку о стицању сопствених акција и одлуку о расподели међудивиденди акционарима. Сазива и седнице скупштине и утврђује предлог дневног реда, предлаже скупштини политику накнада извршним директорима, ако није утврђена статутом, обавља друге послове и доноси одлуке у складу са ЗПД, статутом и одлукама скупштине. На седнице и начин рада надзорног одбора, обавезу извештавања скупштине, председника, комисије и одговорност чланова надзорног одбора сходно се примењују одговарајуће одредбе ЗПД о управљању друштвом.

10.8. Акти и документа друштва

Друштво чува: 1) оснивачки акт; 2) решење о регистрацији оснивања друштва; 3) статут и све његове измене и допуне; 4) опште акте друштва; 5) записнике са седница скупштине и одлуке скупштине; 6) акт о образовању сваког огранка или другог организационог дела друштва; 7) документа која доказују својину и друга имовинска права друштва; 8) записнике са седница одбора директора, односно извршног одбора и надзорног одбора; 9) годишње извештаје о пословању друштва и консолидоване годишње извештаје; 10) извештаје одбора директора, извршног одбора и надзорног одбора; 11) евиденцију о адресама директора и чланова надзорног одбора; 12) уговоре које су директори, чланови надзорног одбора или с њима повезана лица у смислу ЗПД закључили с друштвом; 13) целокупну документацију у вези с одобравањем и закључивањем правног посла и предузимањем правне радње с личним интересом. Наведене документе и акте друштво чува у свом седишту или на другом месту које је познато и доступно свим директорима и члановима надзорног одбора. Документа и акте наведене под. 1)–5), 8), 9), 12) и 13) друштво чува трајно, а остале документе и акте најмање пет година, после чега се чувају у складу с прописима о архивској грађи. Одбор директора или извршни одбор, дужан је да акте и документе наведена под 1)–5) и 9), као и финансијске извештаје друштва, стави на располагање сваком акционару, као и ранијем акционару за период у којем је био акционар, на његов писани захтев поднет у складу са ЗПД, ради вршења увида и копирања о свом трошку, током радног времена. Сматраће се да је ова обавеза извршена у погледу докумената за које је друштво омогућило слободан приступ и преузимање са интернет странице друштва, без накнаде.

У случају покренутог спора у складу са ЗПД по тужби акционара или ранијег акционара, одбор директора, односно извршни одбор или секретар друштва ако постоји, дужан је да акте и документа наведена под 1)–10) и под 12) и 13), а који су у непосредној вези с предметом спора, стави на располагање акционару и ранијем акционару на његов писани захтев поднет у складу са ЗПД, ради вршења увида и копирања

о свом трошку током радног времена, за потребе вођења парнице. У писаном захтеву не морају бити тачно прецизирани битни подаци о актима и документима у вези с предметом спора, већ је довољно да они буду одредиви. Наведено право акционара може бити ограничено само у мери у којој је то потребно ради уобичајене идентификације акционара. Уколико одбор директора, односно извршни одбор или секретар друштва пропусти да поступи по наведеном захтеву у року од осам дана од дана пријема захтева, подносилац захтева има право да у наредном року од 30 дана тражи да суд у ванпарничном поступку наложи друштву да поступи по његовом захтеву. Поступак у том случају је хитан и суд је дужан да одлуку по захтеву донесе у року од осам дана од дана пријема захтева. Лице које оствари приступ актима и документима друштва у складу с наведеним правилима не може да их објави на начин којим би нанело штету друштву или његовом угледу.

10.9. Престанак друштва

Друштво престаје да постоји брисањем из Регистра, по основу: 1) спроведеног поступка ликвидације или принудне ликвидације у складу са ЗПД; 2) спроведеног поступка стечаја у складу са законом којим се уређује стечај; 3) статусне промене која има за последицу престанак друштва.

По тужби акционара који поседују акције које представљају најмање 20% основног капитала друштва против друштва надлежни суд може одредити престанак друштва или друге мере у случајевима: 1) ако одбор директора, извршни и надзорни одбор, не могу да воде послове друштва, било због међусобног неслагања било из других разлога, а скупштина не може да прекине блокаду, што за последицу има да се послови друштва не могу више водити у интересу акционара; 2) уколико су акционари блокирани у одлучивању на скупштини на најмање две узастопне седнице скупштине, што за последицу има да се послови друштва не могу више водити у интересу друштва; 3) ако директори и чланови надзорног одбора делују противзаконито, непоштено или преварно, а противно интересима акционара који подносе тужбу; 4) уколико се имовина друштва расипа и умањује. У поступку по наведеној тужби суд може, ако су разлози за подношење тужбе отклоњиви, оставити друштву рок од највише шест месеци за отклањање неправилности, а уколико у том року не отклони неправилности, суд ће пресудом одредити престанак друштва или једну или више мера од следећих: 1) разрешење директора или члана надзорног одбора; 2) увођење принудне управе у друштво до именовања нових директора или чланова надзорног одбора; 3) спровођење ванредне ревизије финансијских извештаја друштва; 4) доношење одлуке о расподели добити или о исплати учешћа у добити, односно дивиденде; 5) откуп акција

које поседују акционари који су поднели тужбу од стране друштва по вредности утврђеној у складу с одредбама ЗПД. Истом пресудом суд може одредити и накнаду штете од стране друштва акционарима који су поднели тужбу.

11. Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва

Организовање унутрашњег надзора предмет је саморегулативе друштва. Према ЗПД, друштво својим актима уређује начин спровођења и организацију рада унутрашњег надзора пословања.

Организовање унутрашњег надзора у јавним акционарским друштвима у већој мери је предмет ЗПД. Према одредбама ЗПД, најмање једно лице надлежно за унутрашњи надзор пословања мора испуњавати услове прописане за интерног ревизора у складу са законом којим се уређују рачуноводство и ревизија. Тим одредбама налаже се јавном акционарском друштву да статутом или другим актом пропише услове које мора испунити лице које руководи пословима унутрашњег надзора у погледу професионалног и стручног знања и искуства који га чине подобним за обављање ове функције у друштву. То лице мора бити запослено у друштву и обављати само послове унутрашњег надзора и не може бити директор нити члан надзорног одбора, а именује га одбор директора, односно надзорни одбор, на предлог комисије за ревизију.

Послови унутрашњег надзора у свим акционарским друштвима (јавним и нејавним) нарочито обухватају: 1) контролу усклађености пословања друштва са законом, другим прописима и актима друштва; 2) надзор над спровођењем рачуноводствених политика и финансијским извештавањем; 3) проверу спровођења политика управљања ризицима; 4) праћење усклађености организације и деловања друштва с кодексом корпоративног управљања; 5) вредновање политика и процеса у друштву, као и предлагање њиховог унапређења.

Ако је друштво својим актом утврдило ближе услове и начин идентификације, мерења и процене ризика којима је изложено у свом пословању, провера наведена под 3) треба да обухвати и преиспитивање тог акта. Кодекс корпоративног управљања Привредне коморе Србије, наведен под 3), намењен је свим друштвима капитала, с циљем да постане ефикасно средство за унапређење система корпоративног управљања, јер то управљање омогућава друштву „да привуче људски и финансијски капитал, да ефикасно води пословање и обезбеди дугорочни и одрживи развој, узимајући у обзир и интересе власника и интересе других страна које имају легитимне интересе у пословању друштва".

Лице које руководи пословима унутрашњег надзора дужно је да о спроведеном надзору пословања редовно извештава комисију за ревизију, а у друштвима која немају комисију за ревизију – одбор директора, односно надзорни одбор.

12. Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије финансијских извештаја (спољни надзор)

Финансијско извештавање подразумева више обавеза, а једна од главних је обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника да састављају редовне годишње финансијске извештаје за пословну годину која је једнака календарској, у складу са законом којим се уређује рачуноводство и подзаконским прописима донетим на основу тог закона. Редован годишњи финансијски извештај, према том закону, јесте извештај који треба да пружи истинит и објективан преглед финансијског положаја и успешности пословања (нпр. имовине и обавеза, као и добитак или губитак) правног лица, односно предузетника, и који се саставља за пословну годину која је једнака календарској или која је различита од календарске.

Редован годишњи финансијски извештај привредних друштава, других правних лица и предузетника, између осталог или једино, обухвата биланс стања и биланс успеха. Биланс стања је финансијски извештај у којем су приказани имовина, обавезе и капитал, на одређени дан (на датум биланса), а биланс успеха је финансијски извештај у којем су приказани приходи, расходи и резултати пословања, настали у извештајном периоду. Поред биланса стања и биланса успеха, редован годишњи финансијски извештај одређених правних лица (великих, средњих, матичних), јавних друштава, односно друштава која се припремају да постану јавна, у складу са законом којим се уређује тржиште капитала, независно од величине, обухвата и извештај о осталом резултату, извештај о променама на капиталу и извештај о токовима готовине. У случајевима предвиђеним законом којим се уређује рачуноводство правно лице дужно је да састави и ванредни извештај, који обухвата биланс стања и биланс успеха.

Одредбама ЗПД утврђен је рок за усвајање годишњих финансијских извештаја на редовној седници скупштине, али је рок инструктиван и није искључена могућност да извештаји буду усвојени на ванредној седници скупштине. У сваком случају, скупштина друштва не може донети одлуку о расподели добити све док се не донесе одлука о усвајању годишњих финансијских извештаја, нити се до доношења те одлуке може вршити расподела међудивиденде.

Ревизија финансијских извештаја, према дефиницији из закона којим се уређује ревизија, а којом ћемо се овде послужити, јесте поступак провере и оцене финансијских извештаја, као и података и метода који се примењују при састављању финансијских извештаја на основу којих се даје независно стручно мишљење о томе да ли финансијски извештаји у свим материјално значајним аспектима дају истинит и објективан приказ финансијског стања и резултата пословања

правног лица у складу с одговарајућом регулативом за израду финансијских извештаја.

Обавезан предмет ревизије, према ЗПД, јесу годишњи финансијски извештаји јавних акционарских друштава. Следствено томе, на сва акционарска друштва која су обавезна да врше ревизију финансијских извештаја у складу са законом којим се уређују рачуноводство и ревизија сходно се примењују одредбе ЗПД којима су утврђена два решења. Прво, ревизор друштва дужан је да пре закључења уговора о вршењу ревизије, а потом најмање једном годишње за време трајања тог уговора, комисији за ревизију јавног акционарског друштва достави: писану изјаву којом потврђује своју независност од друштва, као и обавештење о свим услугама које је у претходном периоду, поред ревизије финансијских извештаја, пружио том друштву. Друго, ревизор јавног акционарског друштва дужан је да комисију за ревизију тог друштва извести о свим околностима које би могле утицати на његову независност у односу на друштво и мерама које су предузете за отклањање тих околности.

Јавно акционарско друштво не може ревизору отказати уговор о вршењу ревизије током вршења ревизије финансијских извештаја због неслагања с мишљењем ревизора о финансијским извештајима.

Посебна ревизија, у смислу ЗПД, јесте ревизија којом се може проверавати: 1) процена вредности неновчаног улога или 2) вредност и услови под којима је вршено стицање или располагање имовином велике вредности.

Ванредна ревизија, у смислу ЗПД, јесте ревизија финансијских извештаја који су већ били предмет ревизије, а која се може предузети ако: 1) постоји сумња да ревизија финансијских извештаја није спроведена у складу са законом и прописаним рачуноводственим стандардима и поступцима или 2) финансијски извештаји не садрже напомене прописане рачуноводственим стандардима или су ове напомене непотпуне. Посебна ревизија може се спровести у року од три године од дана уноса неновчаног улога, односно стицања или располагања имовином велике вредности, а ванредна ревизија у року од три године од дана усвајања финансијских извештаја који су били предмет ревизије.

Предлог за спровођење посебне или ванредне ревизије, с образложењем, могу поднети акционари који поседују или представљају најмање 10% акција с правом гласа. Предлог се на даље поступање писаним путем доставља одбору директора, односно надзорном одбору. У случају непоступања, акционари који су предложили спровођење посебне или ванредне ревизије могу поднети захтев надлежном суду да наложи одржавање ванредне седнице скупштине на којој ће се одлучивати о предлогу.

Одлуку о спровођењу посебне или ванредне ревизије доноси скупштина акционара обичном већином гласова присутних акционара.

Одлуком се мора одредити ревизор који ће извршити посебну или ванредну ревизију, с тим што не може бити изабран ревизор који је спровео: 1) процену неновчаног улога која је предмет посебне ревизије; 2) ревизију финансијских извештаја за период у којем је извршено стицање или располагање имовином велике вредности које је предмет посебне ревизије; 3) ревизију финансијских извештаја који су предмет ванредне ревизије. Ако скупштина одбије предлог за спровођење посебне или ванредне ревизије, акционари који су овај предлог поднели могу у року од 30 дана од дана одржавања седнице скупштине захтевати да надлежни суд у ванпарничном поступку одлучи о предлогу за спровођење посебне или ванредне ревизије. У том случају, на захтев друштва суд може донети решење којим налаже Централном регистру да изврши упис привремене забране преноса акција акционара по чијем предлогу је донета одлука о спровођењу посебне или ванредне ревизије. Одлуком којом усваја предлог за спровођење посебне или ванредне ревизије суд именује и ревизора који мора испуњавати већ наведене услове. Друштво мора учинити доступном сву потребну документацију и обавештења затражене од ревизора који спроводи посебну или ванредну ревизију.

Извештај о посебној ревизији мора се сачинити у писаном облику и обавезно садржи образложене налазе ревизора. У извештају ревизор се мора изјаснити да ли налази посебне ревизије одступају од: 1) процењене вредности неновчаног улога ако је она била предмет посебне ревизије или 2) вредности и услова под којима је вршено стицање или располагање имовином велике вредности ако су они били предмет посебне ревизије. Ако се изјасни да су одступања значајна, ревизор то мора јасно назначити и предложити мере за отклањање њихових последица. Ако се изјасни да одступања нису значајна, предлог за спровођење посебне ревизије сматра се неоснованим.

Извештај о ванредној ревизији мора бити у истој форми (описан и образложен), а ревизор се у њему мора изјаснити да ли се његово мишљење о финансијским извештајима који су били предмет ванредне ревизије разликује од мишљења које је на те финансијске извештаје дао ревизор који је претходно вршио ревизију и да наведе разлоге због којих се мишљења разликују. Ако се изјасни да су разлике значајне, ревизор мора предложити мере за отклањање њихових последица. Ако се изјасни да разлике нису значајне, предлог за спровођење ванредне ревизије сматра се неоснованим.

Поступање с извештајима о посебној или ванредној ревизији регулисано је тако што се, прво, извештај доставља одбору директора, односно извршном одбору и надзорном одбору, акционарима који су предложили њено спровођење и суду ако је посебна или ванредна ревизија спроведена по одлуци суда. Друго, ако се ревизор изјаснио да постоје значајна одступања, у року од осам дана од дана достављања

извештаја сазива се ванредна седница скупштине акционара ради разматрања тог извештаја, тако да се та седница одржи у року од 30 дана од дана достављања тог извештаја. Треће, одбор директора, односно надзорни одбор уз извештај доставља своје писано изјашњење, с предлогом одлука скупштине. Ако скупштина акционара не усвоји извештај ревизора или мере које је он предложио, акционари који су гласали за усвајање тог извештаја и мера имају право несагласних акционара у смислу ЗПД, тј. имају право да траже од друштва да откупи њихове акције, као и право на накнаду штете од друштва. Ако се ревизор у извештају изјаснио да не постоје значајна одступања, извештај се ставља на дневни ред прве наредне седнице скупштине акционара. Ако извештај покаже да је предлог за њено спровођење био неоснован, друштво има право на накнаду трошкова спровођења ревизије од акционара који су предложили њено спровођење, а ови су неограничено солидарно одговорни за исплату те накнаде.

13. Појам, врсте и основна обележја промене правне форме и статусних промена

13.1. Промена правне форме

Промена правне форме је прелазак друштва из једне правне форме у другу правну форму, у складу са ЗПД. На промену правне форме друштва примењују се сходно одредбе ЗПД о оснивању дате форме друштва, ако у ЗПД није друкчије одређено. Промена правне форме друштва не утиче на правни субјективитет тог друштва. Додуше, мења се општи статус друштва и положај његових чланова. Мења се и пословно име зато што оно обухвата и податак о правној форми друштва. Најбитније је да се због промене правне форме не мењају правни односи према трећим лицима, што значи да нема потребе мењати постојеће уговоре нити друге акте и документе сачињене и издате за време док је друштво постојало у претходној правној форми. Нејавно акционарско друштво, видели смо, мења свој статут, а не и оснивачки акт. Ако јавно акционарско друштво мења правну форму, оно мора да испуни услове за престанак својства јавног друштва који су прописани законом којим се уређује тржиште капитала. Друштво не може да мења правну форму ако је у ликвидацији или у стечају, осим као меру реорганизације у складу са законом којим се уређује стечај.

Ради спровођења поступка промене правне форме, један или више директора, односно одбор директора припрема и доставља скупштини ради усвајања предлог одлуке о промени правне форме друштва, предлог измене оснивачког акта (због промене правне форма), предлог статута (ако се прелази у форму акционарског друштва), предлог одлуке о именовању чланова органа друштва у складу

с предложеном променом и извештај о потреби спровођења поступка промене. Иако назван извештајем, тај документ се односи превасходно на (евентуална) предстојећа поступања у поступку промене правне форме, као што су објашњење правних последица промене, разлози и анализа очекиваних ефеката промене, образложење сразмере конверзије акција у уделе, или удела у акције, односно удела садашње у уделе будуће правне форме друштва и обавештење о праву члана друштва да буде несагласан с одлуком о промени правне форме. Ако је управљање друштвом дводомно, наведене акте и документа припрема један или више директора, односно извршни одбор, а надзорни одбор их утврђује и доставља скупштини ради усвајања. Ако је реч о ортачком друштву, наведене акте и документа припрема један од ортака и доставља их осталим ортацима ради усвајања, а ако се ради о командитном друштву, припрема их један од комплементара и доставља осталим комплементарима и командиторима на усвајање.

На обавештавање чланова друштва и поверилаца о спровођењу поступка промене правне форме, на позивање на седницу на којој се доноси одлука о промени правне форме и на поступак доношења те одлуке сходно се примењују одредбе ЗПД које се односе на статусне промене, ако у ЗПД није другачије одређено.

Одлука о промени правне форме друштва садржи нарочито: 1) пословно име и адресу седишта друштва које спроводи поступак промене; 2) означење нове правне форме друштва; 3) податке о начину и условима конверзије удела у друштву у акције или обратно, односно конверзије удела једне правне форме друштва у уделе друге правне форме друштва, у зависности од конкретне промене правне форме. У акционарском друштву одлука о промени правне форме доноси се трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина. Истовремено с одлуком чланови друштва, односно скупштина усваја: 1) измене оснивачког акта; 2) статут, у случају промене правне форме у акционарско друштво; 3) одлуке или одлуку којом се именују чланови органа друштва.

Промена правне форме региструје се у Регистру, а ако друштво мења правну форму у акционарско друштво, претходно се у Централном регистру врши регистрација акција у складу са ЗПД. Ако друштво мења правну форму и постаје акционарско друштво или јавно акционарско друштво престаје да то буде, примењују се и одредбе закона којим се уређује тржиште капитала. Правне последице промене правне форме друштва наступају даном регистрације у Регистру.

Правне последице које наступају променом правне форме друштва јесу следеће: 1) удели чланова у друштву претварају се у акције или обратно, односно удели једне правне форме друштва претварају се у уделе друге правне форме друштва, у зависности од конкретне промене; 2) законитим имаоцима замењивих обвезница и вараната, односно

других хартија од вредности с посебним правима, осим акција, обезбеђују се најмање иста посебна права после промене правне форме, осим ако је одлуком о издавању тих хартија од вредности друкчије одређено или ако је друкчије уговорено с њиховим имаоцима; 3) ортаци и комплементари који су променом правне форме постали чланови друштва који су ограничено одговорни остају солидарно одговорни с друштвом за обавезе друштва настале до регистрације промене правне форме; 4) права трећих лица, која представљају терете на уделима, односно акцијама друштва које мења правну форму прелазе на уделе, односно акције нове правне форме друштва.

13.2. Статусне промене

13.2.1. Појам и врсте статусних промена

Статусне промене друштва разликују се појмовно и суштински од промене правне форме друштва. Статусном променом се друштво (у даљем тексту: друштво преносилац) реорганизује тако што на друго друштво (у даљем тексту: друштво стицалац) преноси имовину и обавезе, док његови чланови у том друштву стичу уделе, односно акције.

Сви чланови друштва преносиоца стичу уделе или акције у друштву стицаоцу сразмерно својим уделима, односно акцијама у друштву преносиоцу, осим ако се сваки члан друштва преносиоца сагласи да се статусном променом изврши замена удела или акција у друкчијој сразмери или ако користи своје право на исплату уместо стицања удела или акција у друштву стицаоцу у складу са ЗПД. Члану друштва преносиоца се по основу статусне промене може извршити и новчано плаћање, али укупан износ тих плаћања свим члановима друштва преносиоца не може прећи 10% укупне номиналне вредности удела или акција које стичу чланови друштва преносиоца, а ако те акције немају номиналну вредност 10% укупне рачуноводствене вредности тих акција.

Ако се статусном променом оснива ново друштво, на оснивање тог друштва примењују се одредбе ЗПД које се односе на оснивање друштва у одговарајућој правној форми, осим ако је друкчије прописано одредбама ЗПД које регулишу статусне промене. Ако се статусном променом јавно акционарско друштво припаја друштву које није јавно акционарско друштво или се с њим спаја у ново друштво које није јавно акционарско друштво, то друштво мора да испуни услове за престанак својства јавног друштва који су прописани законом којим се уређује тржиште капитала.

У статусној промени може учествовати једно или више друштава исте или различите правне форме. У статусној промени не може учествовати друштво које је у ликвидацији или у стечају, осим ако се статусна промена спроводи као мера реорганизације у складу са законом

којим се уређује стечај. Статусне промене се не могу вршити супротно одредбама закона којим се уређује заштита конкуренције.

Врсте статусних промена су:

1. Припајање. – Једно или више друштава може се припојити другом друштву преношењем на то друштво целокупне имовине и обавеза, чиме друштво које се припаја престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације.

2. Спајање. – Два или више друштава могу се спојити оснивањем новог друштва и преношењем на то друштво целокупне имовине и обавеза, чиме друштва која се спајају престају да постоје без спровођења поступка ликвидације.

3. Подела. – Друштво се може поделити тако што ће истовремено пренети *целокупну имовину и обавезе* на: 1) два или више новооснованих друштава (у даљем тексту: подела уз оснивање) или 2) два или више постојећих друштава (у даљем тексту: подела уз припајање) или 3) једно или више новооснованих друштава и једно или више постојећих друштава (у даљем тексту: мешовита подела). Друштво по спроведеној статусној промени престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације.

4. Издвајање. – Друштво се може поделити тако што ће пренети *део своје имовине и обавеза* на: 1) једно или више новооснованих друштава (у даљем тексту: издвајање уз оснивање) или 2) једно или више постојећих друштава (у даљем тексту: издвајање уз припајање) или 3) једно или више новооснованих друштава и једно или више постојећих друштава (у даљем тексту: мешовито издвајање). Друштво по спроведеној статусној промени наставља да постоји.

13.2.2. Редовни поступак спровођења статусне промене

Редовни поступак захтева припрему одговарајућих аката и докумената у вези са статусном променом, а то су нацрт уговора о статусној промени, нацрт плана поделе, финансијски извештаји с мишљењем ревизора, извештај ревизора и органа друштва о извршеној ревизији статусне промене и предлог одлуке о статусној промени. Неки од извештаја нису потребни ако се сви учесници сложе с тим да се не сачињавају.

Уговор о статусној промени закључује се ако у статусној промени учествују два или више друштава. Уговор садржи нарочито податке о друштвима, циљу и условима под којима се врши промена, вредности имовине и висини обавеза које се преносе на друштво стицаоца, начину преноса, као и податке о замени удела или акција (сразмера по којој се врши та замена, начин преузимања, посебна права, погодности и др). Саставни део уговора, зависно од статусне промене, чине предлог измена и допуна оснивачког акта (и статута), деобни биланс друштва

преносиоца, списак чланова друштва преносиоца, с навођењем номиналне вредности њихових удела или акција у друштву стицаоцу, као и удела или акција које стичу у друштву стицаоцу, списак запослених у друштву преносиоцу. Уговор се закључује између свих друштава која учествују у статусној промени у писаној форми и оверава се у складу са законом којим се уређује овера потписа. Ако се статусном променом контролисано друштво припаја друштву које је његов искључиви власник, уговор не садржи податке о замени удела или акција, нити се сачињава списак запослених у друштву преносиоцу.

План поделе усваја одбор директора, односно надзорни одбор. План поделе у основи садржи податке и прилоге као и уговор о подели.

Извештај ревизора о статусној промени сачињава ревизор кога, на захтев друштва које учествује у статусној промени, именује суд у ванпарничном поступку, ради ревизије уговора о статусној промени, односно плана поделе. Ако у статусној промени учествује више друштава, суд може на заједнички захтев свих тих друштава именовати једног ревизора који сачињава заједнички извештај о статусној промени за сва друштва. Ревизор је дужан да извештај сачини у писаној форми и достави свим друштвима у року који одреди суд, а који не може бити дужи од два месеца од дана именовања. Извештај о статусној промени садржи мишљење о томе да ли је сразмера у складу с којом се врши замена удела или акција правична и примерена, као и образложење, укључујући податке о примењеним методима и, ако их је било, наводе о околностима које су отежавале процену вредности и обављање ревизије.

Извештај одбора директора, односно извршног одбора о статусној промени садржи нарочито циљеве који се желе постићи променом, с анализом очекиваних економских ефеката на друштва која учествују у промени, објашњење правних последица закључења уговора о промени, односно усвајања плана поделе, образложење сразмере замене акција или удела, податке о изменама уговора о статусној промени, односно плана поделе, ако су такве измене извршене на основу извештаја ревизора о ревизији статусне промене, податке о значајнијим променама имовине и обавеза друштава која учествују у статусној промени до којих је дошло после датума с којим су израђени финансијски извештаји. Ако је управљање друштвом дводомно, извештај се доставља надзорном одбору на усвајање пре подношења скупштини на одобрење.

Обавештавање о спровођењу статусне промене је законска обавеза која се реализује тако што нацрт уговора о статусној промени, односно нацрт плана поделе друштво објављује на својој интернет страници, ако је има, и доставља Регистру ради објављивања на интернет страници Регистра најкасније 60 дана пре дана одржавања седнице скупштине на којој се доноси одлука о статусној промени. Уз нацрт се

објављује и обавештење члановима друштва о времену и месту где могу извршити увид у документе и акте у вези са статусном променом. Ако у статусној промени учествује више од једног друштва, објављивање се може извршити заједнички за сва та друштва. Објављивањем нацрта уговора о статусној промени, односно нацрта плана поделе сматра се да су и повериоци друштва обавештени о статусној промени.

Обезбеђивање увида у акте и документе у вези са статусном променом обавеза је друштво које спроводи статусну промену. Ако та акта и документи нису већ објављени, друштво је дужно да својим члановима у седишту друштва омогући тај увид, као и увид у годишње финансијске извештаје за последње три године за свако од друштава које учествује у статусној промени, с мишљењем ревизора ако су били предмет ревизије, најмање током периода од месец дана који претходи дану одржавања седнице скупштине на којој се доноси одлука о статусној промени. Друштво је дужно да о свом трошку омогући сваком свом члану копирање тих докумената и аката, изузев ако је свим заинтересованим лицима, без обавезе идентификације и плаћања накнаде, омогућено да та документа и акте прибаве са интернет странице Регистра.

Друштво има обавезу да о спровођењу статусне промене непосредно обавести повериоце с већим потраживањима (у односу на одређени износ), који су познати друштву. Њима треба да упути писано обавештење, које садржи податке у вези са статусном променом, најкасније 30 дана пре дана одржавања седнице скупштине на којој се доноси одлука о статусној промени. Председник одбора директора, односно надзорног одбора, дужан је да сачини писану изјаву о томе да је обавеза упућивања обавештења извршена.

Одлука о статусној промени је акт којим скупштина одобрава: 1) план поделе који је усвојио одбор директора, односно надзорни одбор; 2) уговор о статусној промени, ако је тај уговор закључен до дана одржавања седнице скупштине; 3) нацрт уговора о статусној промени, ако тај уговор није закључен до дана одржавања седнице скупштине. У случају акционарског друштва одлука о статусној промени друштва доноси се трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина. Ако као резултат статусне промене одређени чланови друштва преносиоца постају чланови друштва стицаоца који неограничено солидарно одговарају за његове обавезе, одлука о статусној промени може се донети само уз њихову сагласност. Скупштина је дужна да истовремено с доношењем одлуке о статусној промени: 1) усвоји измене и допуне оснивачког акта, односно статута у случају акционарског друштва, ако друштво наставља да постоји; 2) усвоји оснивачки акт друштва које настаје статусном променом, као и статут тог друштва ако је оно акционарско друштво; 3) донесе одлуку о повећању или смањењу основног капитала у зависности од

врсте статусне промене. Ако се статусном променом врши замена удела или акција у друкчијој сразмери, одлука о статусној промени мора да садржи и одредбе о томе (о њеном ступању на снагу давањем писаних изјава, сагласностима да се изврши замена, односно коришћењу права на исплату уместо стицања удела/акција). У случају акционарског друштва, одлука мора да садржи одредбу о томе да ступа на снагу давањем писане изјаве од стране председника одбора директора, као и председника надзорног одбора ако је управљање друштвом дводомно, да су сви несагласни акционари у целости исплаћени за вредност својих акција.

С одлуком о статусној промени повезано је и ступање на снагу других аката. Прво, уговор о статусној промени ступа на снагу када га том одлуком одобре скупштине свих друштава која учествују у статусној промени, односно даном закључења тог уговора ако је тај датум каснији, ако уговором није предвиђено да ступа на снагу неког каснијег датума. Друго, план поделе ступа на снагу када га том одлуком одобри скупштина друштва које спроводи статусну промену, осим ако је тим планом предвиђено да ступа на снагу неког каснијег датума. Треће, оснивачки акт друштва које настаје статусном променом, као и његов статут ако је оно акционарско друштво, ступа на снагу истовремено са ступањем на снагу уговора о статусној промени.

На побијање одлуке о статусној промени примењују се одредбе ЗПД којима је регулисано право на побијање одлука скупштине, укључујући и случајеве када одлука неће бити побијена. У поступку по тужби за побијање одлуке о статусној промени суд ће туженом друштву оставити примерен рок за отклањање разлога за побијање, ако се ради о отклоњивим разлозима. Одлука о статусној промени не може се побијати због утврђене сразмере замене акција или удела. Суд је дужан да одлуку којом се поништава одлука о статусној промени по правноснажности достави Регистру ради објављивања.

13.2.3. Поједностављени поступак спровођења статусне промене

Поједностављени поступак спроводи се у случају припајања контролном друштву. Ако је друштво стицалац контролно друштво с најмање 90% удела у основном капиталу друштва преносиоца, односно с најмање 90% акција с правом гласа у друштву преносиоцу, статусна промена припајања спроводи се без одлуке о статусној промени скупштине друштва стицаоца ако су испуњени следећи услови: 1) ако је друштво стицалац извршило објаву нацрта уговора односно плана поделе најкасније месец дана пре дана одржавања седнице скупштине друштва преносиоца на којој се доноси одлука о статусној промени; 2) ако је друштво стицалац увид у акта и документа обезбедило

током периода од месец дана који претходи дану одржавања седнице скупштине друштва преносиоца на којој се доноси одлука о статусној промени; 3) ако један или више акционара друштва стицаоца који поседују акције које представљају најмање 5% његовог основног капитала у року наведеном под 1) не захтевају да се сазове скупштина друштва стицаоца ради доношења одлуке о статусној промени. Ако су наведени услови испуњени, друштво преносилац није у обавези да сачини и достави на одобрење скупштини извештај ревизора о извршеној ревизији статусне промене, ни извештај одбора директора, односно извршног одбора о статусној промени. Ако је друштво стицалац једини члан друштва преносиоца, уговор о статусној промени не садржи податке о замени удела или акција. На остала питања поједностављеног поступка, која нису посебно уређена, примењују се одредбе ЗПД о спровођењу статусне промене у редовном поступку.

13.2.4. Промена основног капитала и нераспоређена имовина и обавезе

Повећање основног капитала друштва стицаоца спроводи се у складу с одредбама ЗПД које се односе на повећање капитала за правну форму друштва стицаоца. Чланови друштва преносиоца који су у друштву преносиоцу које престаје као резултат статусне промене уписали уделе или акције, али их до тренутка замене за уделе или акције друштва стицаоца нису у целости уплатили, дужни су да уговорени улог уплате или унесу у друштво стицаоца под условима под којима су их уписали, осим ако уговором о статусној промени није другачије одређено.

Забрана стварања привидног капитала подразумева да друштво стицалац не може повећати свој основни капитал као резултат статусне промене по основу удела или акција које: 1) друштво стицалац поседује у друштву преносиоцу; 2) друштво преносилац поседује у друштву стицаоцу; 3) једно друштво преносилац поседује у другом друштву преносиоцу. Такође, друштво стицалац не може да издаје акције у замену за: 1) акције које друштво стицалац поседује у друштву преносиоцу и акције које за рачун друштва стицаоца држи треће лице у своје име; 2) сопствене акције друштва преносиоца и акције које за рачун друштва преносиоца држи треће лице у своје име.

Удели или акције које друштво преносилац има у друштву стицаоцу, а који се као резултат статусне промене преносе друштву стицаоцу, постају сопствени удели или акције друштва стицаоца. Изузетно од тога, друштво стицалац може, ако је то предвиђено уговором о статусној промени, односно планом поделе, да члановима друштва преносиоца замени њихове уделе или акције с уделима, односно акцијама које друштво преносилац има у друштву стицаоцу.

13.2.5. Регистрација статусне промене и правне последице регистрације

Регистрација статусне промене врши се у Регистру у односу на друштво стицаоца и у односу на друштво преносиоца, после ступања на снагу уговора о статусној промени, односно плана поделе. Регистрација статусне промене не може се вршити пре исплате несагласних чланова друштва које учествује у статусној промени. Председник одбора директора, односно председник надзорног одбора друштва писаном изјавом потврђује да су исплаћени сви несагласни чланови друштва које учествује у статусној промени или да није било несагласних чланова друштва. Повећање и смањење основног капитала настало као резултат статусне промене региструје се. Ако друштво престаје да постоји као резултат статусне промене, оно се брише из Регистра.

Правне последице статусне промене наступају даном регистрације статусне промене, и то: 1) имовина и обавезе друштва преносиоца прелазе на друштво стицаоца, у складу с уговором о статусној промени, односно планом поделе; 2) друштво стицалац постаје солидарно одговорно с друштвом преносиоцем за његове обавезе које нису пренете на друштво стицаоца, али само до износа разлике вредности имовине друштва преносиоца која му је пренета и обавеза друштва преносиоца које је преузео, осим ако је с одређеним повериоцем другачије уговорено; 3) чланови друштва преносиоца постају чланови друштва стицаоца, тако што се њихови удели и акције замењују уделима и акцијама у друштву стицаоцу, у складу с уговором о статусној промени, односно планом поделе; 4) удели и акције друштва преносиоца, који су замењени уделима и акцијама у друштву стицаоцу, поништавају се; 5) права трећих лица, која представљају терете на уделима и акцијама друштва преносиоца које се замењују за уделе и акције друштва стицаоца прелазе на уделе и акције које члан друштва преносиоца стиче у друштву стицаоцу, као и на потраживање новчане накнаде на коју има право поред или уместо замене за те акције, односно уделе у складу са ЗПД; 6) запослени у друштву преносиоцу који су уговором о статусној промени, односно планом поделе распоређени у друштво стицаоца настављају да раде у том друштву у складу с прописима о раду; 7) наступају друге последице у складу са законом. Изузетно од наведеног под 1), у погледу ствари и права чији је пренос условљен уписом у јавне књиге или прибављањем одређених сагласности или одобрења, пренос те имовине на друштво стицаоца врши се тим уписом на основу уговора о статусној промени или плана поделе, односно прибављањем тих сагласности или одобрења. Солидарна одговорност наведена под 2) неће постојати у погледу потраживања за које је поверилац у складу с одредбама ЗПД остварио право на одговарајућу заштиту.

Ако се статусном променом друштво преносилац гаси, наступају и следеће правне последице: 1) друштво преносилац престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације; 2) узајамна потраживања између друштва преносиоца и друштва стицаоца гасе се; 3) обавезе друштва преносиоца прелазе на друштво стицаоца у складу с уговором о статусној промени, односно планом поделе, и друштво стицалац постаје нови дужник у погледу тих обавеза, а ако постоји више друштава стицалаца, свако од њих супсидијарно одговара за обавезе које су у складу с уговором о статусној промени односно планом поделе прешле на остала друштва стицаоце до износа разлике вредности имовине друштва преносиоца која му је пренета и обавеза друштва преносиоца које је преузео, осим ако је с одређеним повериоцем другачије уговорено; 4) дозволе, концесије, друге повластице и ослобођења дата или призната друштву преносиоцу прелазе на друштво стицаоца у складу с уговором о статусној промени односно планом поделе, осим ако је прописима којима се уређује њихово давање другачије одређено; 5) директорима или члановима надзорног одбора и заступницима друштва преносиоца престају дужности и овлашћења, као и пуномоћја за гласање у скупштини друштва преносиоца. У случају припајања јединoм члану друштва, тј. када је друштво стицалац једини члан друштва преносиоца, не наступа последица наведена под 3). Супсидијарна одговорност наведена под 3) неће постојати у погледу потраживања за које је поверилац у складу с одредбама ЗПД остварио право на одговарајућу заштиту.

Имовина друштва преносиоца престалог поделом, која уговором о статусној промени односно планом поделе није пренета ниједном друштву стицаоцу, нити се тумачењем тог уговора односно плана може одредити којем друштву стицаоцу се та имовина има пренети, преноси се сваком од друштава стицалаца сразмерно учешћу имовине која је на њих пренета, умањеној за преузете обавезе, у укупној нето имовини друштва престалог поделом. По истом принципу, за обавезе друштва преносиоца престалог поделом солидарно одговара свако друштво стицалац до износа разлике између вредности имовине која је на то друштво пренета и обавеза које је то друштво преузело.

13.2.6. Заштита права чланова друштва преносиоца

Право на доплату може остварити члан друштва преносиоца који сматра да је оштећен утврђеном сразмером замене удела и акција у друштву преносиоцу за уделе и акције у друштву стицаоцу. Тај члан друштва преносиоца може тужбом надлежном суду против друштва стицаоца у року од 30 дана од дана објављивања нацрта уговора о статусној промени односно нацрта плана поделе (у даљем тексту: од објављивања нацрта) тражити исплату новчане накнаде. Ако суд у

поступку по тужби утврди да је тржишна вредност удела или акција које је члан друштва преносиоца стекао у друштву стицаоцу мања од тржишне вредности удела или акција у друштву преносиоцу које су биле предмет замене, пресудом ће обавезати друштво стицаоца да том лицу исплати новчану накнаду која не може бити већа од 10% номиналне вредности његових замењених удела или акција у друштву преносиоцу. У поступку по тужби суд ће, ако одреди спровођење вештачења на околност одређивања тржишне вредности удела или акција, наложити туженом друштву стицаоцу да предујми трошкове тог вештачења. Ако суд у поступку по тужби обавеже друштво стицаоца на исплату новчане накнаде, друштво стицалац у обавези је да свим члановима друштва преносиоца чији су удели и акције исте врсте и класе замењени за уделе и акције друштва стицаоца исплати сразмеран износ на име доплате. Ако је поднето више од једне тужбе, поступци се спајају.

Право на исплату може остварити члан друштва преносиоца који је био несагласан с одлуком о статусној промени и стекао право да од друштва тражи да откупи његове акције, при чему је откупна цена његових акција утврђена одлуком о статусној промени. Ако члан друштва преносиоца сматра да откупна цена утврђена одлуком о статусној промени не одговара тржишној вредности тих акција, или ако му та цена не буде исплаћена, има право подношења тужбе надлежном суду и захтевати исплату, тј. исплату разлике до пуне цене његових акција, односно исплату пуне цене његових акција, у складу са ЗПД.

Удели и акције откупљене на наведени начин постају сопствени удели и акције друштва стицаоца, осим код поделе уз оснивање када се расподељују на чланове друштава која се оснивају. Члан друштва преносиоца не може истицати друге захтеве према друштву стицаоцу.

13.2.7. Заштита трећих лица

Заштита поверилаца предвиђена је за оног који учествује у статусној промени чије је потраживање настало пре регистрације статусне промене у Регистру и који сматра да ће статусна промена у којој учествује његов дужник угрозити намирење његовог потраживања. Тај поверилац може, у року од 30 дана од дана објављивања нацрта од стране његовог дужника, захтевати добијање одговарајуће заштите. Заштита поверилаца у наведеном смислу обезбеђује се: 1) давањем обезбеђења у виду залоге, јемства и сл.; 2) изменама услова уговора по основу ког је настало потраживање или раскидом тог уговора; 3) одвојеним управљањем имовином друштва преносиоца до намирења потраживања; 4) предузимањем других радњи и мера које обезбеђују повериоцу положај који није лошији од положаја који је имао пре спровођења статусне промене. Поверилац има право на наведену заштиту само ако је финансијска ситуација друштава која учествују

у статусној промени таква да спровођење статусне промене угрожава намирење његовог потраживања, па је пружање те заштите неопходно ради обезбеђивања положаја повериоца који неће бити лошији од положаја који је имао пре спровођења статусне промене. Право да захтевају заштиту немају повериоци чија потраживања спадају у први или други исплатни ред у смислу закона којим се уређује стечај, као ни повериоци чије је потраживање обезбеђено.

Заштиту од стране суда може тражити поверилац који у року од 15 дана од дана слања захтева за пружање заштите не добије одговарајућу заштиту. Он има право да тужбом надлежном суду против свог дужника захтева добијање одговарајуће заштите, а може је добити само ако докаже да је намирење његовог потраживања угрожено услед статусне промене. На захтев друштва суд може одредити привремену меру забране спровођења статусне промене, ако нађе да је то нужно и оправдано ради обезбеђивања одговарајуће заштите за повериоца који је поднео тужбу.

Заштита законитих ималаца обвезница и других дужничких хартија од вредности које је издало друштво обезбеђује се, према ЗПД, на исти начин као и заштита поверилаца, осим ако је друкчије одређено у одлуци о емисији ових хартија од вредности или ако је друкчије уговорено с њиховим имаоцима.

Заштита ималаца посебних права предвиђена је за законите имаоце заменљивих обвезница, вараната и других хартија од вредности с посебним правима, осим акција које је издало друштво преносилац које престаје услед статусне промене. Ова лица стичу најмање једнака права према друштву стицаоцу, осим ако је: 1) друкчије одређено у одлуци о издавању тих хартија од вредности или 2) с тим имаоцем друкчије уговорено или 3) друштво стицалац уговором о статусној промени, односно планом поделе обавезано да, на захтев тих лица, откупи те хартије од вредности по њиховој тржишној вредности. У случају наведеном под 3) откупна цена мора бити одређена у уговору о статусној промени, односно у плану поделе према тржишној вредности тих хартија од вредности утврђеној сходном применом одговарајућих одредаба ЗПД, што мора бити потврђено и од стране ревизора у извештају о ревизији статусне промене. Наведена лица имају право да у року од 30 дана од дана објављивања нацрта траже да суд у ванпарничном поступку одреди откупну цену предметних хартија од вредности ако сматрају да њихова вредност утврђена уговором о статусној промени, односно планом поделе није одговарајућа.

Директори односно чланови надзорног одбора друштва које учествује у статусној промени солидарно су одговорни члановима односно акционарима тог друштва за штету проузроковану намерно или крајњом непажњом приликом припреме и спровођења статусне промене. Тужба за накнаду штете може бити поднета у року од три

године од дана објављивања регистрације статусне промене. Ова лица не одговарају за штету ако се контролисано друштво припаја свом једином члану.

14. Појам, врсте и основна обележја повезивања привредних друштава

Оūшӣи ӣојам „ӣовезана друшӣва", као и синтагма повезивање друштава обухватају појам „повезаност" и појам „друштво". Повезаност је узајамна веза, а видели смо да је друштво правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити. Ради се, дакле, о друштвима која су у узајамној вези ради обављања делатности у циљу стицања добити. Сва међусобно повезана друштва састоје се од два или више привредних друштава између којих су успостављени и остварују се особени међусобни односи у заједничком бављењу економском (привредном) делатношћу. У том смислу, повезана друштва су здружени привредни субјекти.

Начини ӣовезивања друшӣава су различити, а одредбама ЗПД утврђено је да се друштва могу повезивати путем: 1) учешћа у основном капиталу или ортачким уделима (друштва повезана капиталом); 2) уговора (друштва повезана уговором); 3) капитала и уговора (мешовито повезана друштва). Повезивање привредних друштава супротно прописима којима се уређује заштита конкуренције забрањено је.

Врсӣе ӣовезаних друшӣава, која настају на наведене начине, различите су. Могу да се формирају као: 1) група друштава (концерн); 2) холдинг; 3) друштва с узајамним учешћем у капиталу.

Група друштава постоји када контролно друштво, поред управљања зависним друштвима, обавља и друге делатности. Групу друштава чине: 1) контролно друштво и једно или више контролисаних друштава којима управља контролно друштво (фактичка група) или 2) контролно друштво и једно или више контролисаних друштава која су закључила уговор о контроли и управљању (уговорна група) или 3) друштва која нису у међусобно зависном положају, а којима се управља на јединствен начин (група с односима равноправности). Повезаност наведена под 3) не разрађује се у ЗПД ни у другом закону, али је најближа облику организовања који је познат у упоредном праву под називом хоризонтални концерн.

Холдинг друштво је друштво које контролише једно или више друштава и које за искључиву делатност има управљање и финансирање тих друштава.

Друштва с узајамним учешћем у капиталу јесу друштва од којих свако од тих друштава поседује значајно учешће у капиталу другог друштва.

Уīовор о конӣроли и уӣрављању је уговор којим друштво поверава управљање и вођење послова другом друштву. Ако друштва која чине

групу с односима равноправности (у смислу наведене тачке 3) закључе уговор којим се успоставља управљање на јединствен начин, такав уговор се не сматра уговором о контроли и управљању у смислу ЗПД. Уговор о контроли и управљању закључује се у писаној форми и мора бити одобрен од стране скупштине сваког друштва које га је закључило трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина. У случају ортачког или командитног друштва, уговор о контроли и управљању одобравају сви ортаци односно комплементари, ако оснивачким актом није друкчије одређено. Приликом подношења уговора о контроли и управљању на одобрење скупштини, одбор директора односно надзорни одбор саставља извештај за скупштину у коме се морају навести и финансијски подаци и подаци о пословању друштава с којима уговор треба да буде закључен. У том извештају образлажу се правни и економски разлози за закључење уговора и његов садржај, укључујући и износ накнаде за управљање, односно начин њеног одређивања. Извештај може бити састављен као заједнички извештај за сва друштва која закључују уговор. Уговор о контроли и управљању не може ступити на снагу пре дана регистрације у Регистру. Оглас о закључењу тог уговора објављује се на интернет страници Регистра даном регистрације уговора, у трајању од најмање 90 дана од дана објављивања.

Измене и допуне уговора о контроли и управљању врше се по поступку у којем је уговор и закључен. Ако друкчије није уговорено, а уговор је закључен на неодређено време, свака од уговорних страна има право да уговор раскине само с даном завршетка пословне године или другог уговореног обрачунског периода, обавештењем о раскиду које је у обавези да свим осталим уговорним странама достави у писаној форми најмање 30 дана пре истека пословне године, односно другог уговореног обрачунског периода. Престанак уговора региструје се, а објављује се на исти начин као и закључење уговора, с тим што оглас мора садржати и обавештење повериоцима о њиховом праву да од контролног друштва захтевају одговарајућу заштиту у погледу наплате својих потраживања према контролисаном друштву.

У случају постојања уговора о контроли и управљању дају се *обавезујућа упутства о начину вођења послова*. Контролно друштво даје таква упутства зависном друштву, руководећи се интересима групе. Ако је за спровођење одређеног од тих упутства потребна одлука или одобрење одбора директора контролисаног друштва, односно надзорног одбора, а та одлука или одобрење нису дати у разумном року, директор, односно извршни одбор контролисаног друштва дужан је да о томе обавести контролно друштво без одлагања, ако другачије није предвиђено уговором о управљању и контроли. У наведеном случају упутство може бити поновљено само уз сагласност одбора директора контролног друштва, односно надзорног одбора. Директори

контролног друштва дужни су да упутства контролисаном друштву дају с пажњом доброг привредника, при чему се одредбе ЗПД о посебним дужностима директора (види под 2) сходно примењују на директоре контролног друштва и у односу на контролисано друштво. Ни директори ни чланови надзорног одбора не одговарају за штету која је настала као последица повреде поменутих посебних дужности према друштву ако су поступали по упутствима. Контролно друштво одговара за штету коју је претрпело контролисано друштво услед поступања по обавезујућим упутствима.

Накнада по основу уговора о контроли и управљању не може се исплатити ако је контролисано друштво пословало с губитком. У том случају, накнада за период током којег је контролисано друштво пословало с губитком може се исплатити у години када је контролисано друштво остварило добит. На потраживање накнаде не обрачунава се камата. Уговором о контроли и управљању мора се одредити примерена накнада по акцији коју је контролно друштво дужно да плаћа спољним акционарима на годишњем нивоу. Спољни акционар је сваки акционар контролисаног друштва који није контролно друштво, нити је акционар контролног друштва. Накнада им се одређује према процени будуће просечне очекиване дивиденде по акцији за наредне три пословне године и друштво би је исплатило када не би био закључен уговор о контроли и управљању, а најмање у висини просечне дивиденде по акцији за претходне три пословне године. Ако је контролно друштво једини акционар подређеног друштва, уговором о контроли и управљању накнада се не предвиђа. За измене или престанак уговора о контроли и управљању којим се мења накнада мањинским акционарима неопходна је сагласност тих акционара коју они дају као посебна класа акција. Спољни акционар подређеног друштва може у прописаном року тражити да суд у ванпарничном поступку одреди примерену накнаду ако сматра да је накнада одређена уговором непримерена. Ако суд одреди накнаду у вишем износу од уговорене, контролно друштво има право на раскид уговора о контроли и управљању у року од три месеца од дана правноснажности одлуке суда, без отказног рока.

Уговором о контроли и управљању мора се предвидети *право спољних акционара да своје акције продају контролном друштву* по цени која одговара тржишној вредности акција утврђеној у складу са ЗПД. Уместо исплате цене, уговором о контроли и управљању може се предвидети право на замену акција за акције контролног друштва, у сразмери која је одређена уговором. Та сразмера мора одговарати сразмери у којој би се вршила замена акција контролисаног друштва за акције контролног друштва у случају припајања контролисаног друштва контролном друштву. У том случају може се предвидети и доплата у новцу спољним акционарима, на коју се примењују одредбе

о доплати у новцу код статусних промена. Уговор о контроли и управљању којим се не предвиђа наведено право спољних акционара или не одређује цена акција ништав је. Спољни акционар који сматра да поменута цена или сразмера није примерена може у року од три месеца од дана регистрације уговора о контроли и управљању, односно његових измена, тражити да суд у ванпарничном поступку одреди примерену цену или сразмеру. Ако суд по захтеву спољног акционара одреди вишу цену или повољнију сразмеру за спољне акционаре, друштво је у обавези да одлуку суда, одмах по правноснажности, објави на својој интернет страници и да је достави Регистру ради објављивања на његовој интернет страници. Одлука суда обавезује друштво у односу на све спољне акционаре.

Заштита поверилаца предвиђена је ако уговор о контроли и управљању престане да важи. У том случају контролно друштво је у обавези да повериоцу контролисаног друштва, на његов писани захтев, поднет у року од шест месеци по престанку важности тог уговора, пружи одговарајућу заштиту за наплату његових потраживања која су настала пре регистрације престанка важности тог уговора. Право на одговарајућу заштиту немају повериоци контролисаног друштва чија су потраживања обезбеђена или која би у случају стечаја контролисаног друштва била у првом или другом исплатном реду у смислу закона којим се уређује стечај.

15. Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва

15.1. Појам ликвидације и њено покретање

Општи појам ликвидације друштва није одређен у ЗПД, већ се под насловом „појам" само прописује да се ликвидација друштва може спровести када друштво има довољно средстава за намирење свих својих обавеза. То је услов за спровођење ликвидације. Међутим, познати су и други елементи општег појма ликвидације, на пример: да она представља начин престанка привредног друштва; да може бити добровољна (власничка), када је спроводи само друштво, и принудна (судска), када то није случај; да су различити услови за покретање и поступак у коме се спроводе једна и друга врста ликвидације.

Ликвидација друштва покреће се: 1) једногласном одлуком свих ортака, односно комплементара, ако уговором о оснивању није друкчије одређено; 2) одлуком скупштине чланова друштва с ограниченом одговорношћу; 3) одлуком скупштине акционара. Ликвидација друштва почиње даном регистрације одлуке о ликвидацији и објављивањем огласа о покретању ликвидације. Покретање ликвидације не спречава одређивање и спровођење извршења против друштва у

ликвидацији нити вођење других поступака који се воде против или у корист друштва у ликвидацији. Покретање ликвидације нема утицаја на предлог за покретање стечаја који је поднет у складу са законом којим се уређује стечај, а повериоци друштва у ликвидацији могу поднети предлог за покретање стечаја и током трајања ликвидације из разлога прописаних законом којим се уређује стечај. За време ликвидације друштва не исплаћује се учешће у добити, односно дивиденде, нити се имовина друштва расподељује члановима друштва пре исплате свих потраживања поверилаца.

Законско решење према коме покретање ликвидације не спречава вођење поступака било које врсте према друштву у ликвидацији важно је за инспекције. У поступку ликвидације не долази до повлачења надлежности, као што се то дешава у стечајном поступку. Стога поступак ликвидације и статус друштва у ликвидацији нису сметња за покретање и вођење поступка контроле од стране инспекцијских органа. Предмет те контроле постоји, будући да се друштво и даље налази у правном промету, осим што не сме да предузима нове послове и врши исплате члановима друштва. Док траје поступак ликвидације, друштво у ликвидацији: 1) дужно је да измирује своје пореске и друге обавезе по основу јавних прихода; 2) може да врши исплате својим повериоцима; 3) може и да продаје робу коју има на залихама, без нових уговарања; 4) има обавезу да сачини и преда годишње финансијске извештаје, што зависи од трајања поступка ликвидације. Као такво, друштво у ликвидацији подложно је контроли инспекцијских органа.

15.2. Ликвидациони управник

У одлуци о покретању ликвидације друштво именује ликвидационог управника. Тиме свим заступницима друштва престају права заступања друштва. Ако друштво не именује ликвидационог управника, сви законски заступници друштва постају ликвидациони управници, што се по службеној дужности региструје у Регистру. Друштво може имати више ликвидационих управника, који заступају друштво заједно, ако одлуком којом су именовани није друкчије одређено. Ликвидациони управник може бити разрешен одлуком донетом у складу с одредбама по којима се доноси одлука о разрешењу директора, а истом одлуком мора бити именован нови ликвидациони управник. Ликвидациони управник може дати оставку у складу с одредбама ЗПД којима се уређује оставка директора друштва. Именовање, разрешење и оставка ликвидационог управника региструју се у Регистру.

Ликвидациони управник заступа друштво у ликвидацији и одговоран је за законитост пословања друштва. Може да предузима и следеће активности: 1) спроводи радње на окончању послова започетих пре почетка ликвидације; 2) предузима радње потребне за

спровођење ликвидације, као што су продаја имовине, исплата поверилаца и наплата потраживања; 3) обавља друге послове неопходне ради спровођења ликвидације друштва.

15.3. Обавештавање поверилаца и пријављивање потраживања

Оглас о покретању ликвидације објављује се, у трајању од 90 дана, на интернет страници Регистра и садржи нарочито: 1) позив повериоцима да пријаве своја потраживања; 2) адресу седишта друштва и адресу за пријем поште на коју повериоци достављају пријаве потраживања; 3) упозорење да ће потраживања поверилаца бити преклудирана (тј. неће се моћи наплатити) ако их повериоци не пријаве најкасније у року од 30 дана од дана истека периода трајања огласа. Промена адресе седишта или адресе за пријем поште није од утицаја на наведена поступања и рокове, јер рок од 90 дана поново почиње да тече од дана регистрације те промене. Осим наведеног објављивања, ликвидациони управник је дужан да познатим повериоцима који по ЗПД пријављују потраживање упути и писано обавештење прописане садржине о покретању ликвидације друштва, најкасније у року од 15 дана од дана почетка ликвидације друштва. Ако друштво током периода трајања огласа о покретању ликвидације или рока за пријаву потраживања поверилаца промени адресу седишта или адресу за пријем поште, ликвидациони управник је у обавези да поново упути наведено обавештење познатим повериоцима који до тада нису доставили своје пријаве потраживања и то у року од 15 дана од дана регистрације те промене. Повериоци чије је потраживање утврђено извршном исправом и повериоци у вези са чијим потраживањем против друштва почне да тече парница до почетка ликвидације немају обавезу пријављивања потраживања, а њихова потраживања се сматрају пријављеним, у складу са ЗПД.

Друштво је дужно да све пристигле пријаве потраживања, као и утврђена потраживања (извршне исправе, парнице у току) евидентира у листу пријављених потраживања и да сачини листу признатих и оспорених потраживања. Друштво може, у року од 30 дана од дана пријема пријаве потраживања, оспорити потраживање повериоца, у ком случају је обавезно да о томе у истом року обавести повериоца уз образложење оспоравања потраживања. Друштво не може оспоравати потраживања повериоцима чија су потраживања утврђена извршном исправом. Ако поверилац чије је потраживање оспорено не покрене поступак пред надлежним судом у року од 15 дана од дана пријема обавештења о оспоравању потраживања и у истом року о томе писаним путем не обавести друштво, то потраживање се сматра преклудираним. Ако је до тренутка пријема обавештења о оспоравању потраживања поверилац против друштва већ покренуо поступак

о том потраживању пред судом, поверилац није дужан да покреће нови поступак по пријему обавештења о оспоравању потраживања. Потраживања настала после покретања ликвидације не пријављују се и морају се намирити до окончања ликвидације.

15.4. Ликвидациони биланси и извештаји, обустава ликвидације и покретање стечаја

Почетни ликвидациони биланс, као ванредни финансијски извештај у складу с прописима којима се уређују рачуноводство и ревизија, ликвидациони управник саставља у року од 30 дана од дана почетка ликвидације и у истом року га подноси ортацима, комплементарима, односно скупштини на усвајање. Ортаци, комплементари, односно скупштина дужни су да донесу одлуку о усвајању почетног ликвидационог биланса најкасније у року од 30 дана од дана када им је поднет на усвајање.

Почетни ликвидациони извештај ликвидационог управника садржи: 1) листу пријављених потраживања; 2) листу признатих потраживања; 3) листу оспорених потраживања с образложењем оспоравања; 4) податак да ли је имовина друштва довољна за намирење свих обавеза друштва, укључујући и оспорена потраживања; 5) неопходне радње за спровођење ликвидације; 6) време предвиђено за завршетак ликвидације; 7) друге чињенице од значаја за спровођење ликвидације. Почетни ликвидациони извештај ликвидациони управник саставља најраније 90 дана, а најкасније 150 дана од дана почетка ликвидације и у истом року га подноси ортацима, комплементарима, односно скупштини на усвајање. Ортаци, комплементари, односно скупштина дужни су да донесу одлуку о усвајању почетног ликвидационог извештаја најкасније у року од 30 дана од дана када им је поднет на усвајање. Усвојени почетни ликвидациони извештај региструје се у Регистру, у року од 15 дана од дана усвајања. Ликвидациони управник не може отпочети с плаћањима ради намирења поверилаца нити с исплатама члановима друштва пре регистрације почетног ликвидационог извештаја, осим плаћања обавеза из текућег пословања друштва.

Годишњи ликвидациони извештаји ликвидационог управника садрже податке о спроведеним радњама, с образложењем разлога због којих се ликвидација наставља, а није завршена. Ти извештаји подносе се ортацима, комплементарима, односно скупштини на усвајање, најкасније у року од шест месеци по истеку сваке пословне године. И ти извештаји се региструју у Регистру, и то у року од 15 дана од дана усвајања.

Ликвидација се може обуставити и наставити са пословањем друштва одлуком ортака, комплементара, односно скупштине. Та одлука доноси се већином одређеном за доношење одлуке о ликвидацији. Одлука о обустави ликвидације може се донети само у случају да

је друштво намирило у потпуности све повериоце, независно од тога да ли су тим повериоцима потраживања оспорена или призната, под условом да није отказало уговор о раду било ком запосленом по основу ликвидације нити отпочело с исплатама члановима друштва. Саставни део одлуке о обустави ликвидације је именовање законског заступника друштва, као и изјава ликвидационог управника да су сви повериоци намирени у потпуности и да друштво није отпочело с исплатама члановима друштва. Ако друштво има више ликвидационих управника, они ту изјаву дају заједнички. Одлука о обустави ликвидације региструје се у Регистру. У случају обуставе ликвидације, потраживања поверилаца који нису пријавили своја потраживања и поверилаца чија су потраживања оспорена, а нису у предвиђеном року покренули поступак пред надлежним судом, неће се сматрати преклудираним у смислу ЗПД.

Поступак стечаја због презадужености покреће се ако се из почетног ликвидационог биланса или почетног ликвидационог извештаја утврди да имовина друштва није довољна за намирење свих потраживања поверилаца (презадуженост). У том случају ликвидациони управник је дужан да надлежном суду поднесе предлог за покретање стечаја у року од 15 дана од дана састављања почетног ликвидационог биланса, односно почетног ликвидационог извештаја. Ликвидациони управник не може намиривати потраживања поверилаца, осим потраживања насталих из текућег пословања друштва до дана покретања стечајног поступка.

Документи које ликвидациони управник саставља после исплате поверилаца јесу: 1) завршни ликвидациони биланс; 2) извештај о спроведеној ликвидацији; 3) писана изјава да је упутио обавештење свим познатим повериоцима, као и да су све обавезе друштва по основу пријављених потраживања и потраживања која се у смислу ЗПД сматрају пријављеним измирене у потпуности и да се против друштва не воде други поступци; 4) предлог одлуке о расподели ликвидационог остатка друштва. Завршни ликвидациони биланс саставља се и региструје у складу с прописима којима се уређују рачуноводство и ревизија. Ортаци, комплементари односно скупштина усвајају наведена документа одлуком о окончању ликвидације. Друштво не може донети одлуку о окончању ликвидације пре правноснажног окончања свих поступака који за правну последицу могу имати било какву обавезу друштва и обавезу измирења свих тих обавеза.

15.5. Окончање ликвидације и одговорност за штету

Имовина друштва у ликвидацији која преостане после измирења свих обавеза друштва (ликвидациони остатак) расподељује се члановима друштва у складу с одлуком о расподели ликвидационог остатка друштва. Ако оснивачким актом, односно статутом или једногласном

одлуком ортака, комплементара, односно скупштине није друкчије одређено, расподела се врши на следећи начин: 1) ортацима, комплементарима и командиторима и члановима друштва с ограниченом одговорношћу сразмерно њиховим уделима у друштву; 2) акционарима с преференцијалним акцијама који имају право приоритета у односу на ликвидациони остатак, а након њихове исплате акционарима с обичним акцијама сразмерно учешћу њихових акција у укупном броју обичних акција у друштву. Командитори, чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари који су у ликвидацији савесно примили исплате дужни су да врате примљено ако је то потребно за намирење поверилаца друштва. У случају спора између чланова друштва у вези са расподелом ликвидационог остатка, ликвидациони управник одлаже ту расподелу до правноснажног окончања спора.

Ликвидациони управник има право да му се надокнаде трошкови које је имао у спровођењу ликвидације, као и на исплату накнаде за рад. Накнаду за рад и висину трошкова спровођења ликвидације одређују ортаци, командитори, односно скупштина, а у случају спора или када то друштво не одреди, ликвидациони управник може тражити да суд у ванпарничном поступку одреди износ накнаде за рад и надокнаде трошкова. У погледу тих потраживања ликвидациони управник сматра се повериоцем друштва у ликвидацији.

Ликвидација се окончава доношењем одлуке о окончању ликвидације, а она се не може донети пре правноснажног окончања свих поступака који за правну последицу могу имати било какву обавезу друштва и измирења свих тих обавеза. По окончању ликвидације друштво се брише из Регистра, а у случају акционарског друштва брисање се врши након подношења захтева Централном регистру за испис финансијских инструмената из регистра. Ако ортаци, комплементари, односно скупштина не донесу одлуку о усвајању докумената који се морају донети после исплате поверилаца (завршни ликвидациони биланс и др.) у року од 60 дана од дана подношења тих докумената на усвајање од стране ликвидационог управника, ту одлуку може заменити писана изјава ликвидационог управника о неусвајању тих докумената.

Пословне књиге и документа друштва које је брисано услед окончања ликвидације чувају се тако да буду доступни на територији РС у складу с прописима којима се уређује архивска грађа, а подаци лица с пребивалиштем у земљи коме су пословне књиге и документа поверени на чување региструју се. Заинтересована лица имају право на увид у пословне књиге и документа брисаног друштва о свом трошку. Ако је након брисања друштва из регистра потребно предузети одређене радње у погледу имовине друштва престалог брисањем или друге радње које је требало предузети током ликвидације, заинтересовано лице може тражити да суд у ванпарничном поступку одреди ликвидационог управника с овлашћењем за предузимање тих радњи.

Ликвидациони управник одговара за штету коју причини у вршењу своје дужности члановима и повериоцима друштва. Ортаци и комплементари одговарају неограничено солидарно за обавезе друштва у ликвидацији и после брисања друштва из Регистра. Командитори, чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари акционарског друштва одговарају солидарно за обавезе друштва у ликвидацији и после брисања друштва из Регистра, до висине примљеног износа из ликвидационог остатка. Потраживања поверилаца према свим наведеним лицима застаревају у року од три године од дана брисања друштва из Регистра.

15.6. Принудна ликвидација

15.6.1. Разлози за покретање поступка принудне ликвидације

Принудна ликвидација покреће се ако:

1) је друштву правноснажним актом изречена мера: а) забране обављања делатности, а друштво не отпочне ликвидацију у року од 30 дана од дана правноснажности тог акта; б) забране обављања регистроване делатности, а друштво не региструје брисање, односно промену те делатности или не отпочне ликвидацију у року од 30 дана од дана правноснажности тог акта; в) одузимања дозволе, лиценце или одобрења за обављање регистроване делатности, а друштво не региструје брисање, односно промену те делатности или не отпочне ликвидацију у року од 30 дана од дана правноснажности тог акта;

2) у року од 30 дана од дана истека времена на које је друштво основано, а друштво не региструје продужење времена трајања друштва или у том року не отпочне ликвидацију;

3) ортачко друштво, у случају смрти ортака, остане с једним ортаком, а ниједан од наследника преминулог ортака не буде уписан у Регистар као члан друштва у року од три месеца од дана правноснажног окончања оставинског поступка или ако ортачко друштво из других разлога остане с једним ортаком, а друштву, у року од три месеца од дана престанка својства ортака, не приступи недостајући члан или у том року друштво не промени правну форму или не отпочне ликвидацију;

4) командитно друштво, у случају смрти комплементара, остане без комплементара, а ниједан од наследника преминулог комплементара не буде уписан у Регистар као члан друштва у року од три месеца од дана правноснажног окончања оставинског поступка или ако командитно друштво из других разлога остане без комплементара или командитора, а друштву у року од три месеца од дана престанка својства члана не приступи недостајући члан или у том року друштво не промени правну форму или у том року не отпочне ликвидацију;

5) ако купац стечајног дужника као правног лица, у складу са ЗПД не уплати недостајући износ до висине минималног основног капитала у року од шест месеци од дана обустављања поступка стечаја;

6) је правноснажном пресудом утврђена ништавост регистрације оснивања друштва у складу са законом о регистрацији или ништавост оснивачког акта друштва у складу са ЗПД;

7) је правноснажном пресудом наложен престанак друштва у складу са ЗПД, а друштво у року од 30 дана од дана правноснажности пресуде не отпочне ликвидацију;

8) друштво остане без законског или привременог заступника, а не региструје новог у року од три месеца од дана брисања законског, односно привременог заступника из Регистра;

9) друштво у року од 30 дана од дана коначности акта надлежног органа којим је одбачена пријава регистрације промене адресе седишта, не региструје нову адресу седишта;

10) друштво у ликвидацији остане без ликвидационог управника, а не региструје новог у року од три месеца од дана брисања ликвидационог управника из Регистра;

11) усвојени почетни ликвидациони извештај не буде достављен Регистру у складу са ЗПД;

12) друштво не достави надлежном регистру годишње финансијске извештаје до краја претходне пословне године за две узастопне пословне године које претходе години у којој се подносе финансијски извештаји;

13) друштво не достави надлежном регистру почетни ликвидациони биланс у складу са законом којим се уређује рачуноводство;

14) у другим случајевима предвиђеним законом.

Разлози за принудну ликвидацију која се покреће по службеној дужности на основу одредаба ЗПД (из члана 19. и чл. 27. и 28) и разлози напред наведени под 1), 5), 7) и 12) јесу разлози које није могуће отклонити.

15.6.2. Покретање поступка и статус друштва у поступку принудне ликвидације

Пре покретања поступка принудне ликвидације, регистратор који води Регистар на интернет страници Регистра: 1) објављује, у трајању од 30 дана, обавештење о привредном друштву код кога су се стекли разлози за принудну ликвидацију које није могуће отклонити; 2) објављује обавештење о привредном друштву код кога су се стекли разлози за принудну ликвидацију с позивом том привредном друштву да, у року од 90 дана од дана објављивања тог обавештења, отклони наведене разлоге које је у складу са ЗПД могуће отклонити и региструје промене одговарајућих података.

По истеку рока наведеног под 1) и 2) регистратор доноси по службеној дужности акт о покретању поступка принудне ликвидације којим друштво преводи у статус „у принудној ликвидацији и истовремено објављује оглас о принудној ликвидацији на интернет страници Регистра у непрекидном трајању од 60 дана. Оглас садржи: 1) дан објаве огласа; 2) пословно име и матични број друштва; 3) разлог принудне ликвидације. Уз пословно име друштва додаје се ознака: „у принудној ликвидацији".

Од дана објављивања огласа о принудној ликвидацији, органи друштва настављају с радом, а друштво не може предузимати нове послове већ само завршавати започете послове, укључујући и измирење доспелих обавеза, као и плаћања за текуће обавезе друштва и обавезе према запосленима. За време принудне ликвидације друштва не исплаћује се учешће у добити односно дивиденда, нити се имовина друштва расподељује члановима друштва пре брисања друштва из Регистра.

Од дана покретања поступка принудне ликвидације прекидају се сви судски и управни поступци у односу на друштво које је у принудној ликвидацији. Изузетно, ако се у току поступка принудне ликвидације отвори претходни стечајни поступак, и поступак принудне ликвидације се прекида; а ако се потом одбије предлог за покретање стечајног поступка, односно обустави поступак због повлачења предлога за покретање стечајног поступка, поступак принудне ликвидације се наставља. Такође, изузетно, ако се у току поступка принудне ликвидације отвори стечајни поступак, и поступак принудне ликвидације се обуставља. У оба случаја, прекинути поступци могу се наставити после брисања друштва из Регистра, на захтев чланова, односно поверилаца брисаног друштва у складу с одредбама о окончању поступка ликвидације. Од дана објављивања огласа о принудној ликвидацији друштво не може регистровати промене података у Регистру и Централном регистру.

Поступак принудне ликвидације окончава се у даљем року од 30 дана у односу на претходно истекле рокове, тако што регистратор који води Регистар доноси по службеној дужности акт о брисању друштва и брише друштво из Регистра. Имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у сразмери с њиховим уделима у капиталу друштва, а у случају ортачког друштва које нема капитал расподељује се на једнаке делове између ортака.

После брисања друштва из Регистра, сваки члан брисаног друштва одговара за обавезе друштва до висине вредности примљене имовине, док контролни члан друштва с ограниченом одговорношћу и контролни акционар акционарског друштва за те обавезе одговарају неограничено солидарно. Потраживања поверилаца друштва према члановима друштва застаревају у року од три године од дана брисања друштва из Регистра.

16. Огранак привредног друштва и представништво страног привредног друштва

16.1. Огранак друштва

Огранак друштва (у даљем тексту: огранак) јесте издвојени организациони део друштва на територији РС преко кога друштво обавља делатност у складу са законом. Огранак нема својство правног лица, а у правном промету иступа у име и за рачун друштва. Друштво неограничено одговара за обавезе према трећим лицима које настану у пословању његовог огранка. Из свега наведеног произлази да правни однос између друштва и његовог огранка, нпр. однос повериоца и дужника, није могућ.

Огранак се образује одлуком коју доноси скупштина, односно ортаци или комплементари, ако оснивачким актом, односно статутом није друкчије одређено. Одлука садржи нарочито: 1) пословно име и матични број друштва; 2) адресу огранка;

3) претежну делатност огранка, која се може разликовати од претежне делатности друштва; 4) лично име, односно пословно име заступника огранка и обим овлашћења заступника, ако је заступник огранка различит од заступника друштва.

Огранак домаћег и страног друштва се региструје, а у Регистар се уписују и промене података и престанак, односно брисање огранка из Регистра. Регистровани заступник огранка сматра се заступником целог друштва и на њега се примењују прописана ограничења заступника друштва.

У правном промету огранак наступа под пословним именом друштва, уз навођење: 1) да је реч о огранку; 2) адресе огранка, ако се разликује од адресе седишта друштва; 3) назива огранка, ако га има. На назив огранка, употребу пословног имена и других података у документима огранка сходно се примењују одредбе ЗПД које се у тим питањима односе на друштва.

Огранак престаје: 1) одлуком коју доноси скупштина, односно ортаци или комплементари, ако оснивачким актом односно статутом није другачије одређено; 2) престанком постојања друштва у чијем је саставу, осим ако у случају статусне промене постоји одлука правног следбеника оснивача огранка о наставку рада огранка. Огранак страног друштва је његов издвојени организациони део преко кога то друштво обавља делатност у РС у складу са законом. На делатности огранка страног привредног друштва сходно се примењује ЗПД. Одлука о образовању огранка страног друштва садржи нарочито: 1) назив и адресу огранка; 2) претежну делатност огранка; 3) лично име, односно пословно име заступника огранка и обим овлашћења заступника; 4) назив и седиште регистра у ком је оснивач огранка регистрован; 5) назив, правну

форму и седиште оснивача огранка; 6) матични/регистарски број оснивача огранка; 7) лично име, односно пословно име заступника оснивача огранка; 8) податак о регистрованом капиталу оснивача, ако се према праву државе у којој је регистрован оснивач такав податак региструје; 9) адресу за пријем електронске поште. Приликом регистрације огранка региструју се наведени подаци и финансијски извештаји оснивача ако су састављени, подвргнути ревизији и обелодањени на основу права државе по којем оснивач има ту обавезу.

16.2. Представништво страног друштва

Представништво страног друштва (у даљем тексту: представништво) његов је издвојен организациони део који може обављати претходне и припремне радње у циљу закључења правног посла тог друштва. Представништво нема својство правног лица, а

може закључивати само правне послове у вези са својим текућим пословањем. Страно друштво одговара за обавезе према трећим лицима које настану у пословању његовог представништва.

Представништво се образује одлуком надлежног органа страног друштва. Та одлука обавезно садржи: 1) назив и седиште регистра у ком је оснивач представништва регистрован; 2) назив, правну форму и седиште оснивача представништва; 3) матични/регистарски број оснивача представништва; 4) лично име, односно пословно име заступника оснивача представништва; 5) адресу представништва; 6) лично име, односно пословно име заступника представништва; 7) адресу за пријем електронске поште.

Представништво престаје: 1) одлуком о његовом престанку; 2) престанком постојања оснивача представништва, осим ако у случају статусне промене постоји одлука правног следбеника оснивача представништва о наставку рада представништва.

Регистрација представништва је обавезна, а региструју се подаци из одлуке којом је представништво образовано, као и промене тих података и престанак представништва.

17. Појам и обележја задруга

17.1. Појам и правни положај задруга

Задруга је правно лице и представља посебан облик организовања физичких лица (у даљем тексту: задругар) која пословањем на задружним принципима остварују своје економске, социјалне, културне и друге интересе и која управљају и контролишу пословање задруге.

Задругар је физичко лице које је члан задруге и у целости или делимично послује преко задруге, односно које преко задруге продаје

своје производе и услуге, набавља производе или користи услуге потребне за обављање своје делатности или на други начин непосредно учествује у обављању делатности ради којих је задруга основана.

Задружне вредности у складу с којима се задруга оснива и послује јесу: самопомоћ, самоодговорност, демократичност, једнакост, правичност и солидарност. Те вредности спроводе се у складу са задружним принципима (смерницама, правилима) којима се чланови задруге руководе у управљању и пословању задругом, на пример: 1) добровољно и отворено чланство; 2) контрола од стране задругара која се, између осталог, остварује њиховим активним учествовањем у формулисању пословне и развојне политике задруге у доношењу одлука и у контроли њиховог спровођења; 3) економско учешће задругара које се остварује тако што чланови доприносе капиталу задруге и демократски га контролишу, уз право да одреде себи ограничену накнаду, издвајају вишкове за циљеве које одреде (развој задруге, задружни фонд, подршка активностима и сл.); 4) аутономија и независност задруге која се, између осталог, огледа у управљању задругом, када задруга закључује уговоре с државним органима и недржавним субјектима, или када прикупља капитал од трећих лица; 5) образовање, обука и информисање; 6) међузадружна сарадња; 7) брига за заједницу, у складу с одрживим развојем и другом политиком одобреном од стране чланова.

Својство правног лица задруга стиче уписом у регистар који води орган надлежан за послове регистрације привредних субјеката (у даљем тексту: Регистар). Задруга се не може организовати као друштво у смислу ЗПД, ни припојити или спојити с друштвом или другим правним лицем које није задруга, нити променити облик у друштво или у друго правно лице. Задруга може бити оснивач и члан другог правног лица, у складу са законом и задружним правилима.

Огранак задруге је издвојени организациони део задруге који нема статус правног лица и преко кога задруга обавља делатност у складу са законом. Задруга може да образује један или више огранака. Огранак има своје место пословања, претежну делатност и заступника, а послове с трећим лицима обавља у име и за рачун задруге. Задруга неограничено одговара за обавезе према трећим лицима које настану у пословању њеног огранка.

Пословно име задруге обавезно садржи: ознаку врсте задруге, правне форме, назив задруге и место седишта. Само задруге имају право и обавезу да у пословном имену користе реч „задруга". Задруга може у пословању, поред пословног имена, да користи и скраћено пословно име, као и пословно име на страном језику. Скраћено пословно име обавезно садржи назив и правну форму. Седиште задруге је место на територији РС из кога се управља пословањем задруге. Достављање се врши на адресу седишта задруге, а изузетно на посебну адресу за пријем поште.

Претежна делатност задруге одређује врсту задруге. Та делатност утврђује се оснивачким актом и уписује у Регистар. Задруге се могу основати као земљорадничке или пољопривредне, стамбене, потрошачке, занатске, радничке, студентско-омладинске, социјалне, здравствене, као и друге врсте задруга за обављање производње, промета робе, вршења услуга и других делатности у складу са Законом о задругама (у даљем тексту: Закон). Раније су постојале и штедно-кредитне задруге. Образовање и рад ученичких задруга уређује се прописима из области основног и средњег образовања и васпитања. Задруге се могу оснивати и за обављање других делатности које нису забрањене законом.

Задруга ужива посебну заштиту РС, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у обављању њене претежне делатности, која се огледа у подстицању задругарства мерама економске, аграрне и стамбене политике, као и других развојних политика.

На сва питања која се односе на задруге, а која нису посебно уређена Законом, сходно се примењују одредбе ЗПД којима се уређује правни положај друштава с ограниченом одговорношћу.

Задруга с још најмање једном задругом може основати сложену задругу, а с још најмање девет задруга задружни савез. Сложена задруга је правно лице које представља посебан облик организовања задруга, које пословањем на задружним принципима остварује економске, социјалне и културне интересе и обавља послове које јој уговором о оснивању и задружним правилима пренесу оснивачи. Задружни савез је самостална, интересна, пословна и стручна организација, коју оснивају задруге и други задружни савези ради остваривања, усклађивања, унапређивања, пословног повезивања, заштите и заступања заједничких интереса задруга и задругара.

17.2. Оснивање задруге и задружна правила

Задруга се оснива на оснивачкој скупштини, закључењем уговора о оснивању, усвајањем задружних правила и избором органа. Може је основати најмање пет пословно способних физичких лица, с тим да тај најмањи број оснивача не могу чинити лица која живе у заједничком домаћинству с оснивачем. Оснивачи и задругари могу да буду домаћа и страна физичка лица у складу са законом. Зависно од циљева оснивања и потребних средстава за оснивање и пословање, задруге се могу оснивати улозима или чланаринама, у складу с уговором о оснивању и задружним правилима. Оснивачку скупштину сазива представник оснивачâ који су одлучили да оснују задругу. Већином гласова присутних оснивачка скупштина бира председника који води седницу скупштине. Оснивачи су дужни да улоге, односно чланарине уплате на рачун задруге у року од 30 дана од дана одржавања оснивачке

скупштине. На оснивачкој скупштини задруге води се записник у писаном облику.

Оснивачки акт задруге је уговор о оснивању који се закључује у писаној форми.

Потписи оснивача на уговору о оснивању оверавају се у складу са законом којим се уређује овера потписа. Уговор о оснивању садржи, између осталог, податке о: пословном имену и седишту задруге; оснивачима; претежној делатности задруге; личном имену првог директора или лица које ће заступати задругу као вршилац дужности директора; податке о томе да ли задруга послује с улозима или чланаринама, износу основног капитала, износу и времену уплате новчаног улога сваког оснивача; врсти, вредности, начину и времену уношења неновчаног улога сваког оснивача; износу, времену и начину плаћања чланарине за осниваче задруге која се оснива и послује без улога; начину обезбеђења средстава за покриће трошкова оснивања. Оснивачки акт мења се одлуком скупштине задруге у складу са Законом, а законски заступник задруге после сваке измене сачињава и потписује пречишћени текст оснивачког акта.

Задружна правила су општи акт задруге којим се уређује управљање задругом, унутрашња организација задруге и друга питања у складу са Законом. Задружна правила садрже одредбе о свим важним питањима за управљање и пословање задруге. Многа од тих питања утврђена су Законом, а, између осталог, предвиђа се да задружна правила садрже одредбе о: пословном имену, седишту и делатности задруге; циљевима и основним смерницама пословне политике задруге; условима и начину стицања и престанка статуса задругара; правима и обавезама задругара према задрузи и задруге према задругарима; износу основног капитала задруге у време оснивања, начину и условима за његово повећање и смањење; минималној вредности новчаног улога, односно чланарине оснивача и задругара; броју чланова, начину избора односно разрешењу чланова органа управљања задруге; избору, опозиву, правима и обавезама представника задругара, ако скупштину чине њихови представници; образовању управног и надзорног одбора уколико задруга има мање од 20 задругара; расподели добити и покрићу губитака задруге; статусним променама и престанку задруге; општим актима задруге и начину њиховог доношења. После сваке измене задружних правила сачињава се и потписује пречишћени текст тог документа.

Уколико задругари улажу у задругу улоге, они могу бити новчани и неновчани.

Неновчаним улогом сматрају се ствари и права изражени у новчаној противвредности.

Улози задругара чине основни капитал задруге. Минимални основни капитал задруге прописан је Законом, а минимални појединачни

улог одређује се задружним правилима. За време трајања статуса задругара, улог и део улога не могу се враћати задругару, залагати нити бити предмет извршења или обезбеђења за обавезе задругара. Задругар може имати само један улог у задрузи. Улози задругара не морају бити једнаки. Улог задругара не може се преносити правним послом.

Основни капитал задруге може се, одлуком скупштине задруге, повећати: улозима нових задругара, повећањем улога постојећих задругара или претварањем нераспоређене добити и расположивих резерви за те намене, улозима задругара. Основни капитал задруге може се смањити одлуком скупштине задруге, али не испод законом прописаног минималног новчаног оснивачког капитала.

Задруге које се оснивају без улога задругара, средства за оснивање и пословање обезбеђују из чланарине задругара. Износ чланарине одређује се задружним правилима у једнаком износу за све осниваче, као и за задругаре који приступе задрузи после оснивања. По престанку статуса задругара, чланарина се не враћа. Одредбе Закона којима се уређује основни капитал не примењују се на задруге које се оснивају и послују са чланаринама.

17.3. Стицање и престанак статуса задругара

Статус задругара стиче се оснивањем задруге или приступањем задрузи, на начин и под условима прописаним Законом и задружним правилима. Лица која приступе задрузи после оснивања имају једнак статус као оснивачи задруге. Статус задругара не може се стећи само на основу уплате улога или чланарине, односно уноса улога. Да би лице стекло статус задругара у земљорадничкој или пољопривредној задрузи, потребно је да се бави послом који је одређен делатношћу задруге, што се уређује задружним правилима. Статус задругара студентско-омладинске задруге може стећи лице које није млађе од 15 година ни старије од 30 година. Задругар студентско-омладинске задруге млађи од 18 година може да обавља привремене и повремене послове под условима прописаним одредбама које уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Статус задругара приступањем задрузи може стећи свако пословно способно физичко лице, као и лице које испуњава старосни услов за чланство у студентско-омладинској задрузи, које поднесе писани захтев за приступање, а у складу са Законом и задружним правилима.

Статус задругара приступањем задрузи стиче се на основу одлуке о прихватању захтева за приступање и потписивањем приступне изјаве. Одлуку о прихватању захтева за приступање задрузи доноси орган задруге одређен задружним правилима, а садржина те одлуке прописана је Законом. Лице чији је захтев за приступање задрузи прихваћен

приступа задрузи потписивањем приступне изјаве, чија је садржина прописана Законом.

Статус задругара престаје: 1) иступањем; 2) искључењем; 3) смрћу задругара;

4) престанком задруге и 5) из других разлога утврђених задружним правилима у складу са Законом. Даном престанка статуса задругара престају права и обавезе задругара, осим права и обавеза утврђених Законом и задружним правилима. Задругар је дужан да, пре престанка статуса задругара, измири све своје обавезе према задрузи на начин и под условима који су одређени задружним правилима. По престанку статуса задругара, задругар или његов наследник или правни следбеник има право на исплату, односно повраћај улога, на начин и у роковима одређеним задружним правилима.

Задруга је дужна да води књигу задругара и да је држи у седишту задруге. Вођења књиге задругара, прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности обавља се у складу с одредбама закона којим се уређује заштита података о личности. У књигу задругара уписује се: лично име, јединствени матични број задругара, односно за странца број пасоша и држава издавања или број личне карте у складу са законом којим се уређују услови за улазак, кретање и боравак странаца на територији РС, пословно име, адреса седишта, матични број правног лица у случајевима сложене задруге; датум стицања статуса задругара; врста, датум и износ уписаног улога задругара; датум и износ уплаћеног односно унетог улога; датум, износ и начин плаћања чланарине; датум и начин престанка статуса задругара и датум исплате улога. Право увида у књигу задругара и друга питања уређени су Законом. Задруга је дужна да трајно чува књигу задругара и да је редовно ажурира, а по престанку задруге она се предаје надлежном архиву.

17.4. Управљање задругом и органи задруге

Задругом управљају задругари. У управљању задругом, задругари имају једнако право гласа по принципу „један задругар – један глас" у скупштини задруге.

Органи задруге су: скупштина, управни одбор, надзорни одбор и директор. На одговорност чланова органа задруге према задрузи сходно се примењују одредбе ЗПД, у делу којим се уређују посебне дужности према друштву, ако Законом није друкчије предвиђено. Забрана конкуренције Законом је уређена тако да председник и чланови управног одбора, надзорног одбора и директор задруге, председник скупштине и запослени у задрузи не могу да буду задругари, запослени или лица која на основу уговора имају овлашћење да управљају пословима друге задруге исте или сличне делатности, односно не могу

имати више од 20% удела у власништву у друштву или у другом правном лицу које обавља исту или сличну делатност као задруга, осим ако власничка права нису стекли по основу бесплатне поделе акција у складу са законом којим се уређује приватизација.

Председник скупштине, председник и чланови управног одбора, надзорног одбора и директор бирају се на време одређено задружним правилима, не дуже од пет година, уз могућност поновног избора. У задрузи која има мање од 20 задругара, задружним правилима може се одредити да функцију управног одбора, као и надзорног одбора врши скупштина задруге. Забрана избора уређена је Законом, тако да за председника и чланове управног одбора, надзорног одбора, директора и председника скупштине не може бити бирано лице које је осуђено за кривично дело против привреде, током периода од пет година рачунајући од дана правноснажности пресуде, с тим да се у тај период не урачунава време проведено на издржавању казне затвора, као и лице коме је изречена мера безбедности забране обављања делатности која представља делатност задруге, за време док траје таква забрана.

Уредно позивање на седнице скупштине задруге, управног одбора и надзорног одбора први је услов за пуноважно одлучивање тих органа. Други услов је кворум, јер скупштина задруге, управни одбор и надзорни одбор могу пуноважно одлучивати ако седници присуствује више од половине од укупног броја чланова. Одлуке надлежних органа задруге се, по правилу, доносе већином гласова од укупног броја присутних чланова, али у два случаја надлежни орган одлучује друкчијом већином. Већином гласова од укупног броја задругара одлучује се о статусним променама, продаји непокретне имовине, усвајању измена и допуна оснивачког акта и задружних правила. Двотрећинском већином од укупног броја задругара одлучује се о покретању поступка ликвидације.

Скупштина је највиши орган задруге и чине је сви задругари. У надлежности скупштине су бројна питања, међу којима и да: доноси оснивачки акт и задружна правила и врши измене и допуне тих аката; одлучује о промени седишта, пословног имена, претежној делатности, врсти задруге, образовању или гашењу огранака задруге, оснивању привредног друштва или другог правног лица, статусним променама и престанку задруге; одлучује о повећању и смањењу основног капитала задруге, располагању имовином, расподели добити и покрићу губитака, образовању или гашењу фондова за различите намене; утврђује пословну политику (изузев у стамбеној задрузи), доноси инвестиционе одлуке и усваја програм развоја, план рада, финансијски план и финансијске извештаје; бира и разрешава директора задруге, председника скупштине, чланове управног и надзорног одбора; одлучује о обављању задружне ревизије и разматра коначан извештај о обављеној

ревизији; одлучује о покретању поступка ликвидације и о именовању и разрешењу ликвидационог управника; доноси пословник о свом раду. Седнице скупштине задруге могу бити редовне и ванредне. Редовна седница одржава се једном годишње, а пре истека законског рока за предају редовних годишњих финансијских извештаја. Ванредна седница одржава се по потреби или када је то одређено задружним правилима. Седницу скупштине задруге сазива председник скупштине.

Уūравни одбор састоји се од најмање три члана. Број чланова, начин избора и разрешење чланова управног одбора уређује се задружним правилима. Чланове управног одбора бира скупштина задруге из реда задругара. За члана управног одбора не могу бити бирани председник скупштине, чланови надзорног одбора и директор задруге. Управни одбор има председника, кога бирају између себе чланови управног одбора. У надлежности је управног одбора да: предлаже и спроводи пословну политику и припрема извештаје о њеном спровођењу; разматра и предлаже програм развоја, план рада, финансијски план, извештај о пословању; предлаже скупштини избор и разрешење директора задруге, расподелу добити и начин покрића губитака, усвајање финансијских извештаја, доношење одлука о располагању имовином и других одлука; спроводи одлуке скупштине; доноси одређене одлуке и пословник о свом раду и обавља друге послове, у складу са Законом и задружним правилима.

Надзорни одбор састоји се од најмање три члана, а питања која се односе на уређење, састав, избор и разрешење чланова и председника надзорног одбора регулисана су на исти начин како је то учињено за управни одбор. Поред вршења надзора над радом управног одбора и директора, надзорни одбор има надлежност да: прегледа финансијске и друге извештаје и о томе извештава скупштину; контролише усклађеност пословања задруге са законом и задружним правилима и принципима; по потреби ангажује друга стручна лица ради анализе финансијских и других извештаја и извештаја о пословању задруге; подноси извештај задругарима на свакој годишњој скупштини задруге, а по потреби и на ванредној скупштини, по сопственој иницијативи или на захтев органа задруге; доноси пословник о свом раду и обавља друге послове, у складу са Законом и задружним правилима. Управни одбор и директор задруге дужни су да надзорном одбору дају сва обавештења и податке о пословању задруге, као и да му омогуће увид у документацију задруге и несметан рад. Надзорни одбор дужан је да поднесе захтев за сазивање седнице скупштине задруге, ако у вршењу надзора утврди да су повређени интереси задруге, а нарочито ако утврди неправилности у раду и пословању задруге или теже кршење закона, задружних правила или одлука скупштине задруге.

Дирекūор не мора да буде из редова задругара задруге. Надлежни орган задруге је дужан да изабере директора задруге који: заступа

задругу, организује рад и води пословање задруге; стара се о законитости и одговара за законитост рада задруге; припрема план рада и програм развоја; припрема и подноси извештај о пословању и финансијске извештаје; извршава одлуке органа задруге и обавља и друге послове у складу са Законом и задружним правилима. Ако директор задруге није изабран, скупштина задруге је дужна да изабере вршиоца дужности директора на период који не може бити дужи од годину дана. Директор може бити разрешен из разлога који су прописани у ЗПД, односно одређени задружним правилима.

Чланови управног одбора и чланови надзорног одбора дужни су да врше своју функцију савесно, поштено и одговорно према задрузи, с пажњом доброг привредника (дужном пажњом) и у складу с интересима задруге и њених чланова. Чланови управног одбора, надзорног одбора и директор одговорни су, у складу са законом, за штету коју проузрокују задрузи.

17.5. Имовина и пословање задруге

Имовина задруге је у задружној својини, која је зајемчена Уставом и има једнаку правну заштиту као остала два облика својине (приватна и јавна). Имовину задруге, према Закону, чине право својине на покретним и непокретним стварима, новчаним средствима, хартијама од вредности и друга имовинска права које је задруга стекла пословањем или другим правним послом. Имовина задруге образује се из улога или чланарине задругара, средстава остварених радом и пословањем задруге и средстава које је задруга стекла на други дозвољен начин. Задруга управља, користи и располаже својом имовином, у складу са законом, уговором о оснивању и задружним правилима. У случају продаје непокретне имовине у задружној својини, средства остварена од продаје не могу се поделити задругарима и запосленима или исплаћивати задругарима или запосленима по основу чланства у задрузи, улога или по правима из радног односа.

Пословање задруге могуће је тако да задруга послује у своје име и за свој рачун, у своје име и за рачун задругара или у име и за рачун задругара, а у складу с уговором о оснивању, односно задружним правилима. Задруга у свом пословању користи имовину задруге, а може да користи рад задругара и средства у својини задругара и других правних и физичких лица на основу посебно закљученог уговора, у складу са законом и задружним правилима. Задруга може, у оквиру регистроване делатности, односно делатности одређене у оснивачком акту да обавља послове и с лицима која нису задругари и за њих, на начин и у обиму којим се не доводе у питање задружни принципи и циљеви њене делатности, у складу с посебно закљученим уговором и задружним правилима.

У правном промету задруга за своје обавезе одговара целокупном имовином. Задругар одговара за обавезе задруге до висине свог улога. Задругари одговарају према трећим лицима лично, сопственом имовином, за обавезе задруге ако злоупотребе задругу за незаконите или преварне радње или ако с имовином задруге располажу као са сопственом имовином.

Задруга води пословне књиге, саставља и подноси финансијске извештаје, на начин и под условима који су прописани законом којим се уређује рачуноводство. Ревизија финансијских извештаја задруге врши се у складу са законом којим се уређује ревизија.

Задруга може да оснује задружни фонд који се користи за инвестиције или повећање обртних средстава, а може да оснује и резервни фонд из кога се средства користе за покриће губитака и исплату улога задругара, као и за друге сврхе. О висини издвајања средстава у фондове, као и о располагању средствима фондова одлучује скупштина задруге.

О расподели годишње добити, по усвајању финансијских извештаја, одлучује скупштина задруге. *Добит* се распоређује следећим редом: 1) за покриће губитака пренетих из ранијих година; 2) за фондове за различите намене, ако су образовани; 3) за исплату нето добити или приписивање добити улозима задругара, осим у случају задруга које послују са чланарином. Износ нераспоређене добити преноси се у наредну пословну годину или се користи за унапређење задруге. Задругар учествује у расподели добити сразмерно величини свог улога у задрузи и вредности извршеног промета преко задруге у складу с установљеним принципима расподеле добити уређеним задружним правилима. Право задругара на учешће у добити постоји само за време трајања статуса члана задруге. *Губитак* се покрива из средстава нераспоређене добити из ранијих година, а уколико се не може покрити из тих средстава, покрива се из резервног фонда уколико га је задруга образовала. Ако се губитак не може покрити из средстава резервног фонда и нераспоређене добити, покрива се из других фондова за различите намене или смањењем основног капитала задруге, у складу са задружним правилима.

17.6. Задружна ревизија

Задружна ревизија је контрола усклађености пословања, управљања и организовања задруге с одредбама Закона, задружним принципима и задружним вредностима. Поред контролне функције, задружна ревизија има превентивну и инструктивну функцију у циљу заштите интереса задруга, задругара и унапређења задругарства. Задружна ревизија је обавезна за све задруге и може бити редовна и ванредна. Редовна се обавља на захтев задруге, сваке две године. Ванредна задружна ревизија обавља се по потреби, а задруга је у обавези да јој

се подвргне на захтев: било ког органа задруге, најмање 50 задругара, односно најмање 30% задругара, ако задружним правилима није одређен већи број задругара, задружног савеза чији је члан, надлежних министарстава и поверилаца задруге. Задружну ревизију обавља задружни савез (Ревизијски савез), који има дозволу коју је издало министарство надлежно за послове задруга, у складу с одредбама Закона.

17.7. Престанак задруге

Задруга престаје да постоји брисањем из Регистра, по основу: 1) спроведеног поступка ликвидације или принудне ликвидације у складу са законом којим су уређени ови поступци; 2) спроведеног поступка стечаја у складу са законом којим се уређује стечај; 3) статусне промене која има за последицу престанак задруге.

Поступак ликвидације задруге покреће се одлуком скупштине задруге, а поступак принудне ликвидације: 1) на основу правноснажне одлуке суда или другог органа; 2) ако је против задруге изречена мера забране обављања делатности, због тога што не испуњава услове за обављање делатности, а у року одређеном у изреченој мери не испуни те услове, односно не промени делатност нити отпочне поступак добровољне ликвидације; 3) ако се број задругара смањи испод законом прописаног минимума, а у року од шест месеци се број задругара не повећа и Регистру се не пријаве нови задругари; 4) ако се новчани део основног капитала смањи испод прописаног минимума, а у року од шест месеци се не повећа на минимум прописан Законом; 5) ако није организована у складу са Законом, задружним правилима и принципима.

На поступак стечаја задруге сходно се примењују одредбе закона којим се уређује стечај.

У смислу Закона, статусна промена задруге је припајање, спајање, подела и издвајање, о чему одлуку доноси скупштина задруге. Статусне промене задруга су дозвољене ако у њима учествују или из њих настају искључиво задруге.

18. Појам, активности и заступање удружења и обављање делатности од стране удружења

18.1. Појам и правни положај удружења

Удружење, у смислу Закона о удружењима (у даљем тексту: Закон), јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса који нису забрањени Уставом или законом. Будући да је посебним законима начин остваривања слободе удруживања уређен

у више области, Закон се само супсидијарно примењује на многе организације, удружења и друге облике удруживања, тј. примењује се на њих само у питањима која нису уређена тим посебним законима. Конкретније, Закон се само супсидијарно примењује на: политичке странке, синдикате, удружења организована ради обављања одређених делатности у циљу стицања добити, спортске организације и удружења, цркве и верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним законом. Осим тога, Законом је предвиђено и да се на удружења која немају статус правног лица сходно примењују правна правила о грађанском ортаклуку, осим ако Законом није другачије одређено.

У том смислу, Законом и посебним законима уважавају се уставна решења која не условљавају слободу удруживања претходним одобрењем, обавезном регистрацијом, стицањем одређеног статуса или на било који други начин. Уставом је зајемчена слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, али је зајемчено и право да се остане изван сваког удружења. Такође, према Уставу, удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. Зато је Законом и предвиђено да је упис у регистар удружења добровољан (у даљем тексту: Регистар), али и да удружење стиче статус правног лица даном уписа у Регистар, што не значи да оно не постоји зато што нема статус правног лица и не може остваривати права условљена таквим статусом.

У Закон је преузета уставна одредба да су забрањена тајна и паравојна удружења. Поред тога, утврђујући да се свако удружење оснива и организује слободно и да је самостално у остваривању својих циљева, Закон истовремено одређује и забрањене циљеве и деловања удружења (са статусом и без статуса правног лица), интерпретирајући делове уставног решења према коме Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Рад удружења је јаван. Остваривање јавности рада уређује се статутом удружења.

Удружење се оснива на неодређено или на одређено време. Ако у оснивачком акту није друкчије одређено, сматра се да је удружење основано на неодређено време. Удружење се може удруживати у савезе и у друге асоцијације у земљи и иностранству (у даљем тексту: савези). На савезе се сходно примењују одредбе Закона када се седиште савеза налази на територији РС. Део удружења (секција, група, клуб, огранак, подружница и др.) нема статус правног лица. Статусне промене удружења врше се на начин утврђен Законом, а оно своје активности остварује у складу са законом, статутом и другим општим актима, као и правилима савеза чији је члан.

18.2. Оснивање, назив, седиште и симболи удружења

Удружење се оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удружења. Удружење могу основати најмање три оснивача, с тим што најмање један од њих мора имати пребивалиште, односно седиште на територији РС.

Оснивачи удружења могу бити пословно способна физичка или правна лица. Малолетно лице с навршених 14 година живота може бити оснивач удружења уз изјаву о давању сагласности његовог законског заступника у складу са законом.

Оснивачки акт удружења садржи: лична имена, односно називе оснивача и њихова пребивалишта односно седишта; назив и седиште и адресу удружења; област остваривања циљева удружења; циљеве ради којих се оснива; лично име и пребивалиште и адресу лица овлашћеног за заступање удружења; потписе оснивача и њихове јединствене матичне бројеве грађана, односно број путне исправе и државу издавања путне исправе за оснивачe који су страни држављани и датум доношења оснивачког акта. Правно лице као оснивач потписује се тако што његов заступник, уз назив правног лица, додаје свој потпис, матични број и порески идентификациони број (ПИБ) правног лица.

Статут је основни општи акт удружења. Други општи акти, ако их удружење доноси, морају бити у сагласности са статутом. Одредбе другог општег акта удружења које су супротне статуту, ништаве су. Статутом се обавезно уређује: назив и седиште удружења; област остваривања циљева, циљеви ради којих се оснива; унутрашња организација, органи, њихова овлашћења, састав, начин избора и опозива, трајање мандата и начин одлучивања; поступак за измене и допуне статута и поступак доношења и измена других општих аката удружења, ако их доноси; заступање удружења; остваривање јавности рада; услови и начин учлањивања и престанка чланства; права, обавезе и одговорност чланова; начин стицања средстава за остваривање циљева и располагање средствима, укључујући и одредбе о привредној или другој делатности којом се стиче добит, ако је удружење обавља; начин одлучивања о статусним променама и престанку рада; поступање с имовином удружења у случају престанка удружења; поступак усвајања финансијских и других извештаја; друга питања утврђена законом. Статутом се могу уредити и друга питања од значаја за рад удружења.

Назив удружења мора бити на српском језику и ћириличком писму. Назив може садржати поједине стране речи ако оне чине назив међународне организације чије је удружење члан, ако су те речи уобичајене у српском језику, ако за њих нема одговарајуће речи у српском језику или ако се ради о речима из мртвих језика. Ако је то предвиђено

статутом, када се уписује у Регистар, назив може бити и на језику и писму националне мањине, после назива на српском језику и на ћириличком писму. После тог/тих уписа, назив удружења, предвиђен статутом и у преводу на један или више страних језика, може се, такође, уписати у Регистар. Удружење може имати и скраћени назив, који се одређује статутом и уписује у Регистар. Назив и скраћени назив удружења употребљавају се у правном саобраћају у облику у коме су уписани у Регистар. Назив новооснованог удружења не може бити идентичан називу других удружења која су уписана или уредно пријављена за упис у Регистар. Не сме ни да буде замењив с називом другог удружења нити да изазива забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради.

Седиште удружења мора бити на територији РС, с тим да се као седиште одређује она јединица локалне самоуправе на чијој територији се налази место из кога се управља удружењем.

Симболи визуелног идентитета (знак, лого и др.), које удружење може имати у складу са статутом, не могу бити идентични симболима других удружења која су уписана или уредно пријављена за упис у Регистар, нити изазивати забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради.

18.3. Чланство и органи удружења

Члан удружења, под једнаким условима утврђеним статутом, може да постане свако лице (физичко и правно). Физичко лице може бити члан удружења независно од година старости, у складу са Законом и статутом. Изјаву о приступању, односно учлањењу у удружење за малолетно лице до 14 година живота даје његов законски заступник у складу са законом, а ако је у питању малолетник с навршених 14 година живота, изјаву даје сам малолетник уз изјаву о давању сагласности његовог законског заступника у складу са законом. Удружење води евиденцију о својим члановима.

Сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег/појединачног акта удружења који је донет супротно акту више правне снаге, у року од 15 дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта. Поступак за утврђивање ништавости акта води се према одредбама закона којим се уређује парнични поступак, а утврђивањем ништавости не дира се у права стечена од стране трећих савесних лица.

Чланови управљају удружењем непосредно или преко својих изабраних представника у органима удружења.

Скупштина удружења је највиши орган удружења и чине је сви чланови удружења. Статутом се може одредити начин представљања

чланова удружења у скупштини. Она усваја статут удружења, његове измене и допуне, бира и разрешава лице овлашћено за заступање удружења, ако статутом удружења није предвиђено другачије; одлучује о удруживању у савезе, о усвајању годишњег финансијског извештаја удружења, о статусним променама удружења и престанку рада удружења, као и о другим питањима утврђеним статутом удружења. Статутом се може утврдити другачији назив органа који има функцију скупштине. Редовна седница скупштине одржава се најмање једном годишње, ако статутом није одређено чешће сазивање. Ванредна седница мора се сазвати у року од 30 дана од дана подношења захтева за њено сазивање, ако захтев у писаном облику поднесе једна трећина чланова удружења или статутом утврђен мањи број чланова. Начин сазивања скупштине, као и начин рада и доношење одлука ближе се уређује статутом.

Заступник удружења је једно или више лица овлашћених за заступање удружења, изабраних, односно именованих на начин утврђен статутом. За заступника удружења може бити одређено само пословно способно физичко лице које има пребивалиште или боравиште на територији РС. Заступник удружења дужан је да се придржава овлашћења одређених статутом и одлуком надлежног органа.

Други органи удружења могу се предвидети статутом.

Чланови органа удружења одговарају солидарно за штету коју својом одлуком проузрокују удружењу, ако је та одлука донета грубом непажњом или с намером да се штета проузрокује, осим ако су у поступку доношења одлуке издвојили своје мишљење у записник. Поступак за накнаду штете покреће се на основу одлуке органа одређеног статутом удружења или статутом одређеног дела чланова удружења. Одлуком се може одредити посебни заступник удружења за поступак за накнаду штете. Ова правила сходно се примењују и на радње заступника удружења.

18.4. Имовина и активности удружења

18.4.1. Имовина удружења

Удружење може стицати имовину од чланарине, добровољних прилога, донација и поклона (у новцу или натури), финансијских субвенција, оставина, камата на улоге, закупнине, дивиденди и на други законом дозвољени начин. Физичка и правна лица која дају прилоге и поклоне удружењима могу бити ослобођена одговарајућих пореских обавеза у складу са законом којим се уводи одговарајући јавни приход. Имовина удружења може да се користи једино за остваривање његових статутарних циљева. Располагање имовином удружења супротно одредбама Закона ништаво је. Имовина удружења не може се делити

његовим члановима, оснивачима, члановима органа удружења, директорима, запосленима или с њима повезаним лицима. Изузетак су: давање пригодних примерених награда и накнада, оправдани трошкови настали остваривањем статутарних циљева удружења (путни трошкови, дневнице, трошкови преноћишта и сл.), уговорене теретне обавезе и исплата зарада запослених. За случај престанка удружења као прималац његове имовине статутом се може одредити само домаће недобитно правно лице које је основано ради остваривања истих или сличних циљева. Супсидијарни стицалац имовине удружења, у складу са Законом, може бити РС, с тим да право коришћења те њене имовине припада јединици локалне самоуправе на чијој је територији било седиште удружења.

Један од могућих извора средстава за рад удружења јесу и буџетска средства. Према Закону, средства за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма (у даљем тексту: програм) које реализују удружења, а који су од јавног интереса, обезбеђују се у буџету РС. Влада, односно министарство надлежно за област у којој се остварују основни циљеви удружења додељује наведена средства на основу спроведеног јавног конкурса и закључује уговоре о реализовању одобрених програма. Под програмом од јавног интереса нарочито се сматрају програми у области: социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите, заштите лица с инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог развоја, заштите животиња, заштите потрошача, борбе против корупције, као и хуманитарни програми и други програми у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе. Влада уређује ближе критеријуме, услове, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава, уколико се утврди да удружење добијена средства не користи за реализовање одобрених програма. Ова правила сходно се примењују и на средства која се удружењима додељују из буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Удружења која добију средства најмање једном годишње у обавези су да извештај о свом раду, обиму и начину стицања и коришћења средстава учине доступним јавности и да тај извештај доставе даваоцу средстава.

Удружење води пословне књиге, сачињава финансијске извештаје и подлеже вршењу ревизије финансијских извештаја, у складу с прописима о рачуноводству и ревизији. Годишњи обрачуни и извештаји о активности удружења подносе се члановима удружења на начин утврђен статутом.

За своје обавезе удружење одговара целокупном својом имовином. Чланови удружења и органа удружења могу лично одговарати за

обавезе удружења, ако с имовином удружења поступају као да је њихова или злоупотребе удружење као форму за незаконите или преварне сврхе.

18.4.2. Активности удружења

Под активностима удружења подразумевају се оне активности којима се остварују статутом одређени циљеви удружења. Те активности су разноврсне, као и циљеви због којих су удружења основана, али се разликују од делатности чији је главни циљ стицање добити. За разлику од привредних субјеката који су основани ради обављања делатности у циљу стицања добити, удружење је недобитна организација јер није основано ради тога, већ је у складу са Законом основано ради постизања других циљева утврђених статутом. Управо због средстава неопходних за спровођење тих активности и за достизање циљева удружења, Законом им је омогућено и да остварују приходе обављањем привредне или друге делатности којом се стиче добит (у даљем тексту: економска делатност).

18.5. Економска делатност удружења

Поред активности, удружење може непосредно да обавља и економску делатност. Ту делатност, тј. нуђење робе или услуга на тржишту, удружење обавља у складу са законом којим се уређује класификација делатности, што значи да то мора бити делатност класификована уредбом донетом на основу овлашћења садржаног у том закону. Осим тога, удружење економску делатност може обављати само под следећим условима: 1) да је делатност у вези с његовим статутарним циљевима; 2) да је делатност предвиђена статутом; 3) да је делатност мањег обима, односно да се делатност обавља у обиму потребном за остваривање циљева удружења. Економска делатност удружења уписује се у Регистар (привредних субјеката) и обавља се у складу с прописима којима је уређена област у коју спадају послови који се обављају. У питању су прописи из разних области, односно којима је уређен општи и/или посебан правни режим у коме се могу обављати поједине економске делатности, односно продаја производа на тржишту или вршење услуга уз накнаду. Удружење може отпочети са непосредним обављањем економске делатности тек после уписа делатности у поменути Регистар. Послови које удружење закључи супротно овим правилима правно су ваљани, осим ако је треће лице знало или је морало знати за прекорачење. Удружење нема право да остварену добит од економске делатности расподељује својим оснивачима, члановима, члановима органа удружења, директорима, запосленима или с њима повезаним лицима. Под повезаним лицима, у смислу Закона, сматрају

се лица која су као таква утврђена у ЗПД. Остварена добит, дакле, служи за остваривање циљева удружења, што је комплементарно с напред наведеним законским решењима. Према првом од тих решења, удружење може стицати имовину, између осталог, на други законит начин. Према другом комплементарном решењу, делатност удружења мора бити мањег обима односно (само) у обиму потребном за остваривање циљева удружења, што се *similis simili* односи и на тако стечену добит удружења.

За економску делатност удружења битна су и поједина решења из ЗПД, али и ограничења из тог закона и Закона. На пример, удружење може под општим условима прописаним у ЗПД основати друштво с ограниченом одговорношћу или друштво неке друге правне форме, али, у складу с истим законом, то друштво у правном промету учествује независно од удружења-оснивача. Такође, удружење може бити члан/акционар друштва без икаквих ограничења и услова из ЗПД, али приход од добити коју тако стекне, као и друге приходе, удружење сме да користи, по слову Закона, само за остваривање својих циљева утврђених статутом. У прилог чињеници да законодавац уважава те циљеве, нарочито заједничке или опште, говори то што Закон не познаје институт принудне ликвидације удружења.

18.6. Статусне промене – припајање, спајање и подела удружења

Статусна промена, тј. промена правног положаја удружења, врши се на основу одлуке надлежног органа у складу са статутом и Законом.

Припајање је пренос целе имовине једног удружења (припојеник) на друго удружење (припојилац), на основу уговора о припајању. Уговор о припајању садржи називе и седишта удружења, одредбе о преносу имовине удружења које се припаја (тачан опис права и обавеза који се преносе, при чему је дозвољено упућивање на посебне исправе) и права чланова припојеног удружења. Припајање једног или више удружења другом уписује се у Регистар. Уз пријаву за упис подносе се и одлуке скупштина удружења која учествују у припајању о прихватању закључења уговора о припајању (у истоветном тексту), уговор о припајању, решење о упису у Регистар удружења која се припајају. Уписом припајања у Регистар престаје да постоји припојено удружење, а удружење припојилац наставља с радом под називом под којим је уписано у Регистар.

Спајање је оснивање новог удружења на које прелази целокупна имовина два или више удружења која се спајају. Спајањем престају да постоје удружења која су се спојила, а новонастало удружење сматра се новим удружењем на које се сходно примењују одредбе Закона о оснивању удружења.

Поделом удружења могу настати два или више нових удружења. Одлука о подели удружења има правно дејство оснивачког акта. Подељено удружење престаје да постоји, а на поступак уписа новонасталих удружења примењују се одредбе Закона којима је уређено оснивање удружења. Удружења настала поделом одговарају солидарно за обавезе подељеног удружења, а у Регистар се уписују после разграничења средстава, права и обавеза (деобни биланс).

18.7. Престанак удружења

Брисањем из Регистра удружење губи статус правног лица, а брисање се врши само ако: 1) број чланова се смањи испод броја оснивача потребног за оснивање, а надлежни орган удружења не донесе одлуку о пријему нових чланова у року од 30 дана; 2) истекне време на које је удружење основано, када је удружење основано на одређено време; 3) надлежни орган удружења донесе одлуку о престанку рада; 4) извршена статусна промена, у складу са Законом, има за последицу престанак удружења; 5) пошто се утврди, удружење не обавља активности на остваривању статутарних циљева, односно није организовано у складу са статутом дуже од две године непрекидно или ако је протекло двоструко више времена од времена утврђеног статутом за одржавање седнице скупштине, а она није одржана; 6) удружење има забрану рада; 7) оде у стечај. Свако може обавестити регистратора, а он утврђује чињенице о постојању разлога за брисање удружења из Регистра наведених под 5) овог члана. У случајевима наведеним под 1), 2), 3), 5) и 6) брисање из Регистра врши се после спроведеног поступка ликвидације удружења, ако законом није друкчије одређено. О спровођењу поступка ликвидације у Регистар се уписује забелешка. Поступак стечаја над удружењем које је трајније неспособно за плаћање спроводи се сходном применом одредаба закона којим се регулише стечај и пореских закона којима се уређује третман обвезника у стечају. Регистратор брише удружење из Регистра на основу правноснажне одлуке о закључењу стечајног поступка.

О забрани рада удружења из разлога утврђених Уставом, о којима је било речи, одлучује Уставни суд. Одлука о забрани рада удружења може се заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова. Поступак за забрану рада удружења покреће се на предлог Владе, Врховног јавног тужиоца, министарства надлежног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења или Регистратора. Поступак за забрану рада удружења може се покренути и водити и у односу на удружења

која немају статус правног лица. Симболи визуелног идентитета и друге ознаке удружења коме је забрањен рад (заставе, пароле, униформе, грбови, значке и др.) не смеју се јавно употребљавати.

18.8. Страна удружења

Страно удружење, у смислу Закона, јесте удружење са седиштем у другој држави, основано по прописима те државе ради остваривања неког заједничког или општег интереса или циља, а чије деловање није усмерено на стицање добити, као и међународно удружење или друга страна, односно међународна невладина организација која има чланове који су се на добровољној основи повезали ради остваривања неког заједничког или општег интереса или циља који није усмерен на стицање добити.

Одредбе Закона које се односе на упис у Регистар и рад удружења примењују се и на упис и рад представништва, канцеларије и другог организационог облика страног или међународног невладиног недобитног удружења које има седиште на територији РС (у даљем тексту: представништво страног удружења), ако законом или међународним уговором није другачије утврђено.

Представништво страног удружења може да делује на територији РС после уписа у Регистар страних удружења (у даљем тексту: Регистар), чија садржина је прописана Законом. Упис у Регистар врши се на основу пријаве за упис представништва страног удружења, чија су садржина и изглед утврђени подзаконским прописом, а прилози који се прилажу уз пријаву прописани су Законом. Представништво страног удружења престаје и брише се из Регистра: 1) ако је страно удружење престало с радом; 2) ако је страно удружење одлучило да представништво престане с радом; 3) ако је представништву страног удружења забрањен рад одлуком Уставног суда. Решења о упису у Регистар и о брисању из Регистра објављују се у „Службеном гласнику РС“, о трошку страног удружења.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС'", бр. 98/06, 115/21 – Амандмани I–XXIX, 16/22).
2. Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС", бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19, 109/21).
3. Закон о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС", бр. 55/04, 111/09, 99/11).
4. Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС", бр. 99/11, 83/14, 31/19).
5. Закон о тржишту капитала („Службени гласник РС", број 129/21).
6. Закон о рачуноводству („Службени гласник РС", бр. 73/19, 44/21 – др. закон)
7. Закон о ревизији („Службени гласник РС", број 73/19).
8. Закон о девизном пословању („Службени гласник РС", бр. 62/06, 31/11, 119/12, 139/14, 30/18).
9. Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар („Службени гласник РС", бр. 57/03, 61/05, 64/06 – испр., 99/11 – др. закони, 31/19).
10. Закон о електронској управи („Службени гласник РС", број 27/18).
11. Закон о задругама („Службени гласник РС", број 112/15).
12. Закон о удружењима („Службени гласник РС", бр. 51/09, 99/11 – др. закон, 99/11 – др. закон, 44/18 – др. закон).
13. Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС", бр. 88/10, 99/11 – др. закон, 44/18 – др. закон).
14. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 129/07, 18/16, 47/18, 9/20 – др. закон).
15. Закон о Регистру просторних јединица и Адресном регистру („Службени гласник РС", број 9/20).
16. Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС", бр. 51/09, 95/13).
17. Закон о приватизацији („Службени гласник РС", бр. 83/14, 46/15, 112/15, 20/16 –Аутентично тумачење).
18. Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа (''Службени гласник РС", бр. 93/14, 22/15, 87/18).
19. Закон о класификацији делатности („Службени гласник РС", број 104/09).
20. Уредба о класификацији делатности („Службени гласник РС", број 54/10).
21. Закон о архивској грађи и архивској делатности („Службени гласник РС", број 6/20).
22. Правилник о садржини Регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију („Службени гласник РС", број 42/16).
23. Правилник о адресном регистру („Службени гласник РС", број 16/12).
24. Кодекс корпоративног управљања („Службени гласник РС", број 99/12).

V. ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА И КАЗНЕНИХ ПОСТУПАКА

А. УВОДНА ПИТАЊА

1. Однос између казнених (кажњивих) дела

Казнена дела (деликти, кажњива дела) у нашем позитивном праву јесу прекршаји, привредни преступи и кривична дела. Казнена дела, поступак у случају кад чињенице оправдавају претпоставку да је казнено дело учињено и санкције предвиђене за та дела изучавају се у оквиру казненог права. Према томе, предмет казненог права су казнена дела, казнени поступци и санкције. За свако појединачно казнено дело мора постојати одговарајући поступак и запрећена санкција. Збирно гледајући, сва казнена дела, сви поступци и све санкције заједно чине предмет казненог права. Казнено право укључује, и у теорији и у пракси, сродне институте, сличност законских решења и друге „тачке везивања" прекршајног, привреднопреступног и кривичног права. У позитивноправном, органском и функционалном смислу, сва кажњива дела својом надлежношћу обухвата („покрива") јавно тужилаштво, будући да је, према Уставу, оно самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела. У том гоњењу учинилаца свих кажњивих дела помажу му и надлежне инспекције, у складу са законом.

Казнено право у нашем правном систему обухвата прекршајно право, привреднопреступно право и кривично право. У прекршајном праву могуће је разликовати материјално, процесно и извршно прекршајно право. Матични закон за прекршајно право је Закон о прекршајима, а за привреднопреступно право Закон о привредним преступима. Предмет тих закона су основни институти материјалног права, поступак и извршење донетих одлука, док су појединачни прекршаји и привредни преступи предмет уређења великог броја закона из других области. Уобичајена подела кривичног права је подела на материјално, процесно и извршно кривично право. Главни формални извор материјалног кривичног права је Кривични законик (у даљем тексту: КЗ), кривичног процесног права – Законик о кривичном поступку, а извршног кривичног права – Закон о извршењу кривичних санкција. Наведени закони, уз још неке законе и међународне уговоре, спадају у тзв. важеће казнено законодавство. Они су и главни извор за Основе казненог права и казнених поступака, обрађене у овом приручнику.

За организацију и рад свих инспекција од велике важности је познавање односа између наведених закона, а нарочито између различитих врста казнених дела, поступака и санкција, као и њиховог обима, садржине и домашаја. То је битно и за активности и резултате рада инспектора. Приликом вршења инспекцијског надзора и примене других овлашћења предвиђених законом инспекције, и инспектори предузимају противпрекршајне, противпривреднопреступне и противкриминалне активности, често и истовремено. При томе, поступају у складу и с прекршајним, привреднопреступним и кривичним прописима који су основа за спречавање (превенцију) и сузбијање (репресију) прекршаја, привредних преступа и кривичних дела. Ове активности инспекција и инспектора су разноврсне и сложене, како због различитих појавних облика ових казнених дела тако и с обзиром на обавезне (и различите) процесне форме (поступке) које су инспекције и инспектори обавезни да примењују, у складу са законом, ради спречавања и сузбијања тих кажњивих дела.

2. Разграничење између казнених дела

Разграничење између све три врсте казнених дела, тј. између прекршаја, привредних преступа и кривичних дела, извршено је у формалним смислу посебним законима којима су та казнена дела (њихова обележја, диспозиције и санкције) и прописана. Прекршаји и привредни преступи „разбацани" су у великом броју закона, а кривична дела су концентрисана у КЗ, али их има и у другим законима, који творе тзв. споредно кривично законодавство. Поступак који се односи на та кажњива дела прописан је Законом о прекршајима, Законом о привредним преступима и Закоником о кривичном поступку, а поједина питања казнених поступака и посебним законима. На пример, поједина питања кривичног поступка уређена су посебно Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и Законом о програму заштите учесника у кривичном поступку.

3. Забрана поновног суђења у истој ствари: важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и судска пракса

3.1. Регулатива

Потреба разграничења између кажњивих дела произлази нарочито из императива да се сваком обезбеди ефективно остваривање права да не буде суђен или кажњен двапут у истој ствари, како је то обез-

беђено не само Уставом него и одредбама члана 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција о људским правима). Одредбама става 1. тог члана утврђено је правило да се никоме не може поново судити нити се ико може поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дело због кога је већ био правноснажно ослобођен или осуђен у складу са законом и кривичним поступком те државе. Изузетак, према ставу 2. истог члана, може бити само постојање доказа о новим или новооткривеним чињеницама, или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла да утиче на његов исход. Према ставу 3, овај члан (правило и изузетак) не може се ставити ван снаге (ни) на основу члана 15. Конвенције, којим је допуштено одступање у ванредним околностима, тј. у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације (ванредно стање).

Наведена обавеза из Устава и Европске конвенције о људским правима спроведена је доследно у нашем унутрашњем казненом законодавству.

Законом о прекршајима је забрана поновног суђења у истој прекршајној ствари уређена у члану 8. Прво, никоме се не може поново судити нити му може поново бити изречена прекршајна санкција за прекршај о коме је правноснажно одлучено у складу са законом. Ова забрана не спречава понављање прекршајног поступка у складу с овим законом. Друго, против учиниоца прекршаја који је у кривичном поступку правноснажно оглашен кривим за кривично дело које обухвата и обележја прекршаја не може се за тај прекршај покренути поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити. Треће, против учиниоца прекршаја који је у поступку по привредном преступу правноснажно оглашен одговорним за привредни преступ који обухвата и обележја прекршаја не може се за тај прекршај покренути поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити.

Од правила Закона о привредним преступима (из члана 51), да се за привредни преступ правног лица и одговорног лица покреће и спроводи јединствени поступак, одступљено је, између осталог, ако се против одговорног лица води поступак за кривично дело које има обележја привредног преступа.

Закоником о кривичном поступку, у члану 4. и под називом *ne bis in idem* изнад тог члана, прописано је да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен. Такође, правноснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног. Те одредбе садржи и Устав.

3.2. Судска пракса

У складу с наведеном регулативом, примена начела *ne bis in idem* (не о истом два пута), тј. начела по коме се у казненом праву не може судити двапут за исто кажњиво дело, обезбеђује се доследно и у пракси. Судска пракса је на становишту да чињеница да се прекршајни поступак водио поводом истог догађаја као и кривични поступак није сама по себи довољна за примену начела *ne bis in idem*, већ да се мора испитати да ли постоји *идентитет радњи* за које је окривљени већ правноснажно осуђен. У једном од конкретних случајева суд је утврдио да идентитет радњи не постоји: „Дакле, ни у ком случају се не могу поистоветити радње наведених саобраћајних прекршаја и кривичних дела, па самим тим није испуњен један од кумулативно прописаних услова заступљених и у судској пракси Европског суда за људска права – да су дела због којих се оптужени гони иста (*bis*), због чега у конкретном случају нису испуњени услови за примену института *ne bis in idem*, како је то правилно закључио првостепени суд." Међутим, у једном другом случају је Уставни суд нашао да такав идентитет постоји и да је начињена грешка (повређена забрана двоструког суђења) тиме што је, после изрицања прекршајне казне, био покренут и кривични поступак (радило се о кажњавању за кршење забране кретања током трајања мера против коронавируса).

Б. ПРЕКРШАЈИ И ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК

1. Појам прекршаја и материјално разграничење прекршаја и кривичних дела

Према Закону о прекршајима (у даљем тексту: Закон), прекршај је противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција. Овако дефинисан појам прекршаја употребљив је за примену прекршајног права, а обухвата четири елемента: противправност, дело (радњу), предвиђеност прописом и санкцију. Ти елементи су међусобно повезани, тако да противправности у прекршајном праву и нема ако у закону или другом пропису нема предвиђености радње као прекршаја. Сваки прекршај мора садржати ове елементе, али мора имати и свој особен (посебан) опис прекршаја који се утврђује законом, другим прописом или одлуком. У правнотехничком смислу опис прекршаја се формулише попут описа кривичног дела (потпуни опис), али се често и само изводи из већ претходно прописане/описане диспозиције и забрањена радња која чини опис прекршаја формулише као поступање противно диспозицији (изведени или скраћени опис).

Да би постојао било који прекршај, морају бити остварена битна обележја тог описа прекршаја, мора чињенично стање одговарати том опису, тј. мора бити остварено биће прекршаја, а оно обухвата скуп обавезних обележја која чине посебне појмове појединачних прекршаја.

За разлику од наведеног општег појма прекршаја, кривично дело, према Кривичном законику, јесте оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Дакле, кривица је конститутивни елемент општег појма кривичног дела. Прекршај се, по том субјективном елементу, разликује од кривичног дела. Кривица није конститутивни елемент прекршаја. За прекршај се може бити одговоран, али не може бити крив. Та разлика није само терминолошка, већ је и суштинска. У изреци осуђујуће пресуде због учињеног прекршаја не наводи се кривица као субјективни елеменат прекршаја, већ се само окривљени оглашава одговорним за тај прекршај. Наиме, за разлику од кривичног дела, противправност и предвиђеност прекршаја прописом довољни су елементи прекршаја. Другим речима, изостављањем кривице као елемента прекршаја законска дефиниција прекршаја прилагођена је правној природи прекршаја. Она је заснована на широко прихваћеном становишту да су прекршаји претежно лака казнена дела (деликти) формалне природе који се најчешће чине из нехата и код којих није обавезно постојање и наступање последице. Зато се и разликују врсте, а још више тежина казни и других санкција које се прописују и могу изрећи за прекршај у односу на кривичне санкције. Прописивање и изрицање санкција за прекршаје има сврху да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји.

Прекршаја има далеко више него кривичних дела. Садржани су у великом броју закона, углавном у делу (глави) закона под називом „Казнене одредбе'", а има их и у уредбама и одлукама. Они чине тзв. материјално прекршајно право, тј. скуп прописа којима се утврђују прекршаји, санкције и услови за примену санкција. Матични закон садржи најважније одредбе тзв. процесног прекршајног права, које обухвата укупну регулативу о међусобним односима, правима и дужностима прекршајних органа, односно учесника у поступку који се води ради утврђивања да ли је у конкретном случају учињен прекршај и постоје ли услови да се учиниоцу изрекне санкција.

2. Субјекти прекршајне одговорности

2.1. Круг субјеката који могу да одговарају за прекршај

За прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу. С друге стране, РС, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи не могу бити одговорни за прекршај, али законом може бити прописано

да за прекршај – под условима који важе за физичка лица – одговара одговорно лице у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу.

2.2. Одговорност физичког лица

Физичко лице одговара за прекршај који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај с умишљајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен. Ако Законом није друкчије одређено, ове одредбе Закона примењују се и на предузетника, на одговорна лица у правном лицу, државном органу, покрајинском, општинском и градском органу или код предузетника. Законом су прописани разлози за искључивање одговорности (неурачунљивост) и за ублажавање казне (битно смањена урачунљивост).

Неурачунљивост, битно смањена урачунљивост и скривљена неурачунљивост су стања учиниоца прекршаја од којих зависи његова прекршајна (не)одговорност. Неурачунљив учинилац није одговоран за прекршај. Неурачунљив је учинилац који није могао да схвати значај свог поступка или није могао да управља својим поступцима услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог душевног развоја или друге теже душевне поремећености. Битно смањена урачунљивост, због које се учиниоцу може ублажити казна, постоји ако му је услед неког од наведених стања била битно смањена способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима. Међутим, не сматра се неурачунљивим учинилац прекршаја који употребом алкохола или на други начин доведе себе у стање у коме није могао схватити значај свог поступка, или није могао управљати својим поступцима ако је у време кад се доводио у такво стање био свестан, или је био дужан и могао бити свестан да у таквом стању може учинити прекршај.

Нехат и умишљај су битни институти за постојање прекршајне одговорности, с обзиром на правило да је за постојање одговорности довољан нехат учиниоца, ако прописом о прекршају није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен с умишљајем. Прекршај је учињен из нехата кад је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, али је олако држао да је може спречити или да она неће наступити, или кад није био свестан могућности наступања забрањене последице, иако је према околностима и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности. Прекршај је учињен с умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење, или кад је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица и пристао на њено наступање.

Стварна и правна заблуда могу бити разлог за искључивање одговорности учиниоца прекршаја. Према Закону, учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој стварној или правној заблуди није одговоран за прекршај. Стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје прекршаја или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила поступак учиниоца дозвољеним. Уочљиве су две врсте правне заблуде: заблуда о стварним обележјима прекршаја и заблуда о разлозима искључења противправности. Обе врсте подједнаког су ранга, али је прва шира и чешћа у пракси од друге. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити.

Саучесништво у прекршају постоји када прекршај изврши више лица. Две су групе лица које чине прекршај: извршиоци и саучесници. Закон у оквиру саучесништва разликује саизвршилаштво, подстрекавање и помагање, а међу саучесницима, слично томе, саизвршиоце, подстрекаче и помагаче. Саизвршилаштво постоји ако више лица учествовањем у радњи извршења прекршаја заједнички учине прекршај или остварујући заједничку одлуку другом радњом битно допринесу извршењу прекршаја, а свако од њих казниће се казном прописаном за тај прекршај. Саизвршилац је одговоран за прекршај у границама свог умишљаја или нехата. Подстрекач је онај ко другог са умишљајем подстрекне да учини прекршај. За подстрекавање ће се казнити као да је прекршај сам учинио. Одговоран је у границама свог умишљаја. Помагач је онај ко другом с умишљајем помогне да изврши прекршај. За помагање ће се казнити као да је прекршај сам учинио. С обзиром на природу прекршаја, начин и околности под којима је помагање извршено, помагач се може блаже казнити. Одговоран је у границама свог умишљаја.

2.3. Одговорност правног лица и предузетника

Правно лице је одговорно за прекршај учињен радњом или пропуштањем дужног надзора органа управљања или одговорног лица или радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Такође, правно лице је одговорно за прекршај и када: 1) орган управљања донесе противправну одлуку или налог којим је омогућено извршење прекршаја или одговорно лице нареди лицу да изврши прекршај; 2) физичко лице изврши прекршај услед пропуштања одговорног лица да над њим врши надзор или контролу. Под истим условима, правно лице може да одговара за прекршај и када: 1) против одговорног лица је прекршајни поступак

обустављен или је то лице ослобођено од одговорности; 2) постоје правне или стварне сметње за утврђивање одговорности одговорног лица у правном лицу или се не може одредити ко је одговорно лице. Одговорност физичког или одговорног лица у правном лицу за учињени прекршај, кривично дело или привредни преступ не искључује одговорност правног лица за прекршај.

Престанком постојања правног лица у току прекршајног поступка престаје његова одговорност за прекршај, осим у случају постојања правног следбеника, када за прекршај одговара правни следбеник. Ако је правно лице престало да постоји након правноснажно окончаног прекршајног поступка, изречена санкција ће се извршити према правном следбенику. Правно лице које се налази у стечају може да одговара за прекршај учињен пре отварања или у току стечајног поступка, али му се не може изрећи казна, него само заштитна мера одузимања предмета и одузимање имовинске користи.

Одговорност предузетника могућа је само за прекршај који предузетник учини при вршењу своје делатности. За остале прекршаје предузетник одговара као физичко лице.

2.4. Одговорност одговорног лица

Одговорним лицем, у смислу Закона, сматра се лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, покрајинском, општинском или градском органу врши одређене дужности. Лице које се не може подвести под ову законску дефиницију не може се сматрати одговорним лицем, нити може у том својству бити кажњено за прекршај. Одговорно лице (које има то својство) није одговорно за прекршај ако је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја.

Одговорност одговорног лица не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу, државном органу, покрајинском, општинском или градском органу нити зато што је настала немогућност да се правно лице огласи одговорним услед његовог престанка.

2.5. Одговорност страних лица

Одговорност страних лица утврђена је Законом еквивалентно одговорности домаћих лица. Наиме, страно физичко лице, правно лице и одговорно лице одговарају за прекршаје једнако као и домаће физичко, правно и одговорно лице. Осим тога, прецизирано је да ће се страно правно лице и одговорно лице казнити за прекршај учињен

на територији РС ако страно правно лице има пословну јединицу или представништво у РС или је прекршај учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је прекршај регулисан није нешто друго предвиђено.

3. Систем прекршајних санкција

3.1. Врсте прекршајних санкција

Прекршајне санкције су: 1) казне; 2) казнени поени; 3) опомена; 4) заштитне мере и 5) васпитне мере. У систему прекршајних санкција казне су још увек најважнија врста санкција, иако је тај систем проширен и другим санкцијама. Као пример могу послужити казнени поени, који су по први пут у нас уведени Законом о безбедности саобраћаја на путевима. Потом су преузети у Закон како би постали законско решење системског карактера. Међутим, то решење је још увек заступљено само у области безбедности саобраћаја на путевима, а у тој области је и настало. Друге санкције имају нешто ширу примену, али ни приближно казнама.

Казне које се могу изрећи учиниоцу прекршаја јесу: казна затвора, новчана казна и рад у јавном интересу. Сврха кажњавања је да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се на њега и на сва остала лица утиче да убудуће не чине прекршаје. Законом је посебно уређен начин прописивања и начин изрицања казни. За прекршај физичког лица, предузетника и одговорног лица у правном лицу може се прописати и казна затвора и новчана казна и обе се могу изрећи заједно. За прекршај правног лица може се прописати само новчана казна. Казна затвора може се прописати само законом. Новчана казна и рад у јавном интересу могу се прописати законом или уредбом, односно одлуком покрајинске, општинске и градске скупштине. Казна затвора се може изрећи само као главна казна, а новчана казна и рад у јавном интересу и као главна и као споредна казна. Ако су новчана казна и казна затвора прописане алтернативно, казна затвора се изриче само за прекршај којим су биле проузроковане теже последице. или за прекршаје који указују на већи степен кривице учиниоца.

Од наведених врста прекршајних санкција суштински се разликују врсте прекршајних санкција према малолетницима. Малолетнику који је у време извршења прекршаја навршио 14, а није навршио 16 година (млађи малолетник) могу се изрећи само васпитне мере. Малолетнику који је у време извршења прекршаја навршио 16 година, а није навршио 18 година (старији малолетник) могу се изрећи казнени поени, васпитна мера или казна. Ако је због природе прекршаја то неопходно, заштитна мера се може изрећи малолетнику уз васпитну меру или казну. Само суд може малолетнику изрећи васпитну меру, новчану казну, казнене поене, казну малолетничког затвора и заштитну меру.

Малолетницима се могу изрећи следеће васпитне мере: 1) мере упозорења и усмеравања: укор и посебне обавезе; 2) мере појачаног надзора. Мере упозорења и усмеравања се изричу кад је таквим мерама потребно утицати на личност малолетника и његово понашање и када су оне довољне да се постигне сврха ових мера. Мере појачаног надзора изричу се кад за васпитавање и развој малолетника треба предузети трајније васпитне мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ. Укор се изриче малолетнику према којем није потребно предузети трајније васпитне мере, а нарочито кад се из његовог односа према учињеном прекршају и његове спремности да убудуће не чини прекршаје може закључити да ће изреченом васпитном мером бити постигнута сврха ове мере. При изрицању укора, малолетнику ће се указати на друштвену неприхватљивост његовог поступка и, уколико поново учини прекршај, могућност изрицања и друге васпитне мере. Старијем малолетнику може се изрећи казна само ако је у време када је учинио прекршај, према својој душевној развијености, могао схватити значај своје радње и управљати својим поступцима и ако због тежих последица прекршаја или већег степена кривице не би било оправдано применити васпитну меру. Казна малолетничког затвора старијем малолетнику може се изрећи изузетно, узимајући у обзир природу прекршаја, личне особине и понашање малолетника. Казна малолетничког затвора не може бити дужа од 30 дана. Малолетном учиниоцу прекршаја не може се изречена новчана казна заменити казном малолетничког затвора, већ ће се наплатити принудним путем, у складу са законом. Прекршајни суд је обавезан да орган старатељства, надлежан према пребивалишту малолетника, обавести о изреченој васпитној мери или казни малолетном учиниоцу прекршаја.

3.2. Казна затвора, рад у јавном интересу и новчана казна

Казна затвора не може се прописати у трајању краћем од једног дана ни дужем од шездесет дана. Казна затвора не може се изрећи трудној жени, после навршена три месеца трудноће, ни мајци док дете не наврши једну годину живота, а ако је дете мртво рођено или ако је умрло после порођаја, док не прође шест месеци од дана порођаја.

Рад у јавном интересу је неплаћени рад у корист друштва који се не обавља под принудом, којим се не вређа људско достојанство и не остварује профит. Тај рад не може трајати краће од 20 часова ни дуже од 360 часова. Приликом изрицања рада у јавном интересу, суд ће имати у виду врсту извршеног прекршаја, узраст, физичку и радну способност, психичка својства, образовање, склоности и друге посебне околности које се односе на личност учиниоца. Ако кажњено лице не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд ће ову казну заменити казном затвора тако што ће за сваких започетих осам часова рада у јавном интересу одредити један дан затвора.

Новчана казна се може, према Закону, прописати у распону „од – до" динара, а изузетно у фиксном износу. За прекршаје из области које ће касније бити наведене новчана казна се може прописати у сразмери с висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја.

У распону се новчана казна законом или уредбом може прописати за физичко лице или одговорно лице, правно лице и предузетника.

У фиксном износу се новчана казна може прописати изузетно, и то за физичко лице и одговорно лице, за предузетника и за правно лице. Од прописаних минималних износа до половине највиших прописаних износа могу се новчане казне прописивати у фиксном износу и одлукама покрајинске, општинске и градске скупштине.

У сразмери с висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, казне за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, животне средине, промета роба и услуга и промета хартијама од вредности могу се прописати законом, али не више од двадесетоструког износа тих вредности с тим да не прелазе петоструки износ највећих новчаних казни које се могу изрећи код казни прописаних у распону.

Рок плаћања новчане казне одређује се у пресуди и прекршајном налогу. Тај рок не може бити дужи од 15 дана од дана правноснажности пресуде, а уколико је жалба изјављена, од дана достављања другостепене пресуде, односно осам дана од дана уручења прекршајног налога. Суд може решењем дозволити да се у оправданим случајевима новчана казна исплати у ратама, при чему одређује начин и рок плаћања, који не може бити дужи од шест месеци, под условом да су плаћени трошкови поступка. Ако кажњено лице коме је дозвољено да новчану казну исплаћује у ратама не врши уредно уплате, суд може решењем опозвати своју одлуку о плаћању у ратама. Ни на једно од ова два решења жалба није дозвољена.

Замена неплаћене новчане казне предвиђена је у случају неплаћања новчане казне (у целини или делимично). Суд тада новчану казну може заменити казном затвора тако што се за сваких „X" динара одређује један дан затвора, с тим што казна затвора не може трајати краће од једног дана ни дуже од 60 дана. Ако је поред новчане казне кажњеном лицу била изречена и казна затвора, затвор којим се замењује неплаћена новчана казна и изречена казна затвора не могу трајати дуже од 90 дана. Ако суд оцени оправданим, с обзиром на тежину прекршаја, висину неплаћене новчане казне и имовинске могућности осуђеног, он може, уместо казне затвора, одредити да се неплаћена новчана казна замени радом у јавном интересу, с тим што осам сати рада замењује један дан затвора, односно „X" динара новчане казне, а рад не може да траје дуже од 360 сати. Део неплаћене новчане

казне који није могао бити замењен казном затвора или радом у јавном интересу наплаћује се принудним путем. Ако после одлуке суда о замени неплаћене новчане казне кажњено физичко лице исплати новчану казну, казна затвора или рад у јавном интересу неће се извршити. Ако је извршење казне започето, а кажњено лице исплати остатак изречене новчане казне, обуставиће се извршење казне затвора и рада у јавном интересу.

Замена неплаћене новчане казне казном затвора не може се одредити за новчане казне изречене према малолетницима и правним лицима. Неплаћена новчана казна изречена према малолетнику принудно ће се наплатити на имовини малолетника, његовог родитеља или другог лица задуженог да се о њему стара.

3.3. Одмеравање, ублажавање и ослобађање од казне и опомена

Одмеравање казне уређено је тако да се казна одмерава у границама које су за тај прекршај прописане, а при томе се узимају у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања, а нарочито: тежина и последице прекршаја, околности под којима је прекршај учињен, степен одговорности учиниоца, ранија осуђиваност, личне прилике учиниоца и држање учиниоца после учињеног прекршаја. Не може се узети у обзир као отежавајућа околност раније изречена прекршајна санкција учиниоцу ако је од дана правноснажности одлуке до дана доношења нове протекло више од четири године. При одмеравању висине новчане казне узеће се у обзир и имовно стање учиниоца.

Ублажавање казне долази у обзир ако се приликом одмеравања казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје олакшавајуће околности које указују на то да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања. Прописана казна се може ублажити тако што се може: 1) изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај, али не испод најмање законске мере те врсте казне; 2) уместо прописане казне затвора изрећи новчана казна или рад у јавном интересу, али не испод најмање законске мере те врсте казне; 3) уместо прописане казне затвора и новчане казне изрећи само једна од тих казни. Блаже се може казнити и учинилац који је прекорачио границе нужне одбране, односно границе крајње нужде.

Ослобађање од казне учиниоца прекршаја могуће је по више законских основа. Суд може учиниоца прекршаја огласити одговорним и ослободити од казне уколико је прекорачио границе нужне одбране, односно границе крајње нужде, ако је то прекорачење учињено под нарочито (посебно) олакшавајућим околностима.

Суд може ослободити од казне: 1) учиниоца прекршаја за који је прописана новчана казна ако после извршеног прекршаја, а пре него што је сазнао да је окривљен отклони последице дела или надокнади

штету проузроковану прекршајем; 2) учиниоца прекршаја учињеног из нехата када последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања.

Опомена за прекршај може се изрећи уместо новчане казне ако постоје околности које у знатној мери умањују одговорност учиниоца, тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја и без изрицања казне. Опомена се може изрећи и ако се прекршај огледа у неиспуњавању прописане обавезе или је прекршајем нанесена штета, а учинилац је после покретања поступка, а пре доношења пресуде испунио прописану обавезу, односно отклонио или надокнадио нанесену штету.

3.4. Заштитне мере: сврха, врсте и изрицање

Сврха заштитне мере је да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја. Заштитна мера се може прописати законом и уредбом као актом Владе.

Врсте заштитних мера које се могу прописати за прекршаје јесу: 1) одузимање предмета; 2) забрана вршења одређених делатности; 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности; 4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове; 5) забрана управљања моторним возилом; 6) обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних супстанци; 7) обавезно психијатријско лечење; 8) забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; 9) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама; 10) јавно објављивање пресуде; 11) удаљење странца с територије РС; 12) одузимање животиња и забрана држања животиња; 13) забрана учествовања у поступцима јавних набавки. Услови под којима се могу изрећи поједине заштитне мере, њихова садржина, рокови трајања и други елементи су различити.

Изрицање заштитних мера могуће је само када су оне предвиђене прописом (посебним законом или уредбом) којим је одређен прекршај. И када то није случај, могу се под условима прописаним матичним законом изрећи неке од заштитних мера, и то: одузимање предмета; обавезно лечење зависника од алкохола и других психоактивних супстанци; обавезно психијатријско лечење; забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; удаљење странаца с територије РС.

Заштитне мере забране вршења одређених делатности и јавно објављивање пресуде не могу се изрећи малолетнику.

Кад постоје услови за изрицање заштитних мера предвиђени Законом или другим законом, учиниоцу прекршаја може бити изречена једна или више заштитних мера.

Заштитне мере се изричу уз изречену казну, опомену или васпитну меру, а изузетно се могу изрећи и самостално ако је таква могућност прописана.

Стицај заштитних мера постоји ако је једном пресудом за више прекршаја утврђено више заштитних мера исте врсте за које је прописано да ће се изрећи у одређеном трајању. У том случају изрећи ће се јединствена заштитна мера која је једнака збиру трајања појединачно утврђених заштитних мера, с тим да она не може прећи највишу законску границу трајања те врсте заштитне мере.

Посебни услови под којима се могу изрећи поједине заштитне мере, њихова садржина, рокови трајања и други елементи тих мера различити су.

1) *Одузимање предмета* је заштитна мера коју суд одређује када су у питању предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја. Тада ће одредити, у складу с посебним прописима, да ли ће се одузети предмети уништити, продати или предати заинтересованом органу, односно организацији.

2) *Забрана вршења одређених делатности* огледа се у привременој забрани учиниоцу прекршаја да врши одређену привредну или другу делатност за коју се издаје дозвола надлежног органа или која се уписује у одговарајући регистар. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.

3) *Забрана правном лицу да врши одређене делатности* огледа се у забрани производње одређених производа или вршења одређених послова у области промета робе, финансија и услуга, или у забрани вршења других одређених послова. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.

4) *Забрана одговорном лицу да врши одређене послове* манифестује се у забрани учиниоцу прекршаја да врши послове које је обављао у време извршења прекршаја, или руководећу дужност у привредном или финансијском пословању, или одређену врсту послова, или све или неке дужности везане за располагање, коришћење, управљање или руковање повереном имовином. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.

5) *Забрана управљања моторним возилом* огледа се у томе да се учиниоцу привремено забрани управљање моторним возилом одређене врсте или категорије. Ова заштитна мера може се изрећи у трајању од 30 дана до једне године.

6) *Обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних супстанци* може се изрећи лицу које је учинило прекршај услед такве сталне зависности и код кога постоји опасност да ће услед ове зависности и даље чинити прекршаје. Пре изрицања мере суд ће прибавити

мишљење вештака, односно надлежне здравствене организације. Учиниоцу прекршаја суд налаже обавезно лечење у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи, а у случају да он без оправданих разлога одбије лечење, мера се извршава принудним путем. Заштитна мера може трајати до једне године, а извршење изречене мере обуставиће се и пре истека времена одређеног у пресуди ако здравствена организација установи да је лечење завршено.

7) *Обавезно психијатријско лечење* је заштитна мера, али уједно и једина прекршајна санкција која се самостално може изрећи неурачунљивом учиниоцу прекршаја. Суд ће је изрећи учиниоцу који је прекршај извршио у стању неурачунљивости ако утврди да постоји озбиљна опасност да учинилац понови прекршај, а ради отклањања опасности потребно је његово психијатријско лечење. Под истим условима, суд може изрећи обавезно психијатријско лечење и учиниоцу прекршаја чија је урачунљивост битно смањена, ако му је изречена новчана казна, рад у јавном интересу, опомена или је ослобођен од казне.

Обавезно психијатријско лечење спроводи се на слободи и траје док постоји потреба лечења, али не дуже од једне године. За време трајања лечења оно се повремено може обављати и у здравственој установи, не дуже од 15 дана и највише два пута у току године.

8) *Забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја* изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај или да настави да угрожава оштећеног. Ова заштитна мера изриче се на писмени предлог подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка или на усмени захтев оштећеног истакнут при саслушању у прекршајном поступку. Мера забране приступа оштећеном укључује и меру забране приступа заједничком стану или домаћинству у периоду за који важи забрана. Мера се може изрећи у трајању до једне године, рачунајући од извршности пресуде.

Одлука суда о изрицању мере обавезно садржи: временски период у ком се извршава, податке о лицима којима учинилац не сме приступати, назначење објеката којима не сме приступити и у које време, места или локација у оквиру којих се учиниоцу забрањује приступ. О одлуци обавештавају се оштећени, полицијска управа надлежна за извршење мере и надлежан орган старатељства уколико се мера односи на забрану учиниоцу приступа деци, брачном другу или члановима породице.

За кршење мере забране приступа предвиђена је посебна санкција. Наиме, кажњеном коме је правноснажном пресудом изречена мера забране приступа, а који приступи оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја током трајања мере или оствари контакт са оштећеним на недозвољени начин или у недозвољено време, изрећи ће се санкција по пропису којим је предвиђен прекршај за који је изречена ова мера.

9) *Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама* састоји се у обавези учиниоца прекршаја да се непосредно пре почетка времена одржавања одређених спортских приредаба лично јави службеном лицу у подручној полицијској управи, односно полицијској станици на подручју на којем се учинилац прекршаја затекао и да борави у њиховим просторијама за време одржавања спортске приредбе. Заштитна мера може се изрећи у трајању од једне до осам година.

Кажњени коме је правноснажном пресудом изречена наведена заштитна мера, а који не изврши обавезу јављања и боравка у полицијској управи, казниће се затвором од 30 до 60 дана.

10) *Јавно објављивање пресуде* је заштитна мера коју ће суд изрећи ако сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом, а нарочито ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити сигурност промета роба и услуга или привреда. Пресуда се може објавити у року од најдуже 30 дана од дана правноснажности пресуде. О начину објављивања суд одлучује према значају пресуде. Трошкови објављивања падају на терет кажњеног.

11) *Удаљење странца с територије РС* може се изрећи странцу који је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у земљи. Заштитна мера може се изрећи у трајању од шест месеци до пет година, а трајање тече од дана правноснажности пресуде.

12) *Одузимање животиња и забрана држања животиња* је заштитна мера која има два облика. Прво, одузимање животиња од власника или држаоца који је оглашен одговорним за прекршај из области заштите добробити животиња изриче се ради спречавања учиниоца прекршаја да понови прекршај, односно на други начин да настави да угрожава добробит животиња. Суд који је донео пресуду одредиће у складу с посебним прописима да ли ће се одузета животиња предати надлежном прихватилишту за животиње или заинтересованој организацији. Друго, забрана држања једне, више, односно свих врста животиња лицу које је оглашено одговорним за прекршај из области заштите добробити животиња изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај, односно да на други начин настави да угрожава добробит животиња. Лицу коме је правноснажном пресудом изречена мера забране држања животиња, а које поступи противно забрани изрећи ће се санкција по пропису којим је предвиђен прекршај за који је изречена ова мера.

Заштитна мера одузимање животиња и забрана држања животиња може се изрећи у трајању од једне до три године, рачунајући од извршности пресуде.

13) *Забрана учествовања у поступцима јавних набавки* састоји се у привременој забрани учиниоцу прекршаја да учествује у поступцима јавних набавки. Заштитна мера може трајати до две године рачунајући од правноснажности пресуде.

4. Застарелост

Застарелост представља протек времена услед кога се губе извесна овлашћења или престају одређени правни односи. Под условима предвиђеним Законом, у прекршајном поступку може наступити: 1) застарелост покретања и вођења прекршајног поступка; 2) застарелост извршења казне и заштитне мере.

Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка наступа ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Другим речима, по истеку тог рока поступак се више не може покренути, нити водити. Изузетно, посебним законом може се предвидети дужи рок застарелости, али не дужи од пет година, за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, јавних набавки, промета роба и услуга, животне средине, спречавања корупције и ваздушног саобраћаја

Застаревање покретања и вођења прекршајног поступка не тече за време за које се покретање и вођење поступка не може предузети по закону, а прекида се сваком процесном радњом надлежног суда која се предузима ради вођења прекршајног поступка. После сваког прекида застаревање почиње поново да тече. Покретање и вођење прекршајног поступка застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост (апсолутна застарелост). Наведена правила сходно се примењују и на застарелост покретања и вођења поступка за издавање прекршајног налога.

Застарелост извршења казне и заштитне мере наступа ако је од дана правноснажности пресуде протекла једна година. Изречена казна и заштитна мера у том случају више се не могу извршити. Застаревање почиње од дана правноснажности пресуде којом је изречена казна односно заштитна мера.

Застаревање не тече за време за које се извршење не може предузети по закону, а прекида се сваком процесном радњом надлежног органа која се предузима ради извршења казне односно заштитне мере. После сваког прекида застаревање почиње поново да тече. Апсолутна застарелост наступа кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за извршење казне односно заштитне мере.

5. Начела, основне карактеристике и фазе тока прекршајног поступка

5.1. Начела прекршајног поступка

Основна начела поступка утврђена су у посебној глави Закона, и то: начело законитости; оптужно начело; помоћ неукој странци; економичност поступка; слободна оцена доказа; право на одбрану; употреба

језика у прекршајном поступку; двостепеност прекршајног поступка; забрана преиначења на горе; накнада штете неоправдано кажњеном и неосновано задржаном лицу; правна помоћ; сходна примена Законика о кривичном поступку.

Начело законитости опредељено је Законом на три начина: као циљ Закона, потом дефинисањем законитости у прописивању прекршаја и прекршајних санкција и, најзад, дефинисањем законитости у изрицању прекршајних санкција. Прво, Закон утврђује правила којима се осигурава да нико невин не буде кажњен, а да се одговорном учиниоцу прекршаја изрекне прекршајна санкција под условима које предвиђа овај закон и на основу законито спроведеног поступка. Друго, нико не може бити кажњен за прекршај, нити се према њему могу применити друге прекршајне санкције, ако то дело пре него што је било извршено није било законом, или на закону заснованом пропису, предвиђено као прекршај и за које законом, или другим на закону заснованом пропису, није прописано којом врстом и висином санкције учинилац прекршаја може бити кажњен. Треће, прекршајну санкцију може изрећи само надлежни суд који води прекршајни поступак по овом закону, а изузетно (само) новчану казну може изрећи овлашћени орган, односно овлашћено лице прекршајним налогом у складу са законом.

Оптужно начело изводи се из правила да се прекршајни поступак покреће и води на основу захтева овлашћеног органа или оштећеног, односно на основу прекршајног налога. У вези с тим је и правило да је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка и терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности. Суд изводи доказе на предлог странака, а може извести допунске доказе ако оцени да су изведени докази противуречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет доказивања свестрано расправио.

Помоћ неукој странци је дужност коју суд испуњава тако што се стара да незнање или неукост странака не буде на штету њихових права. Као пример може се навести правило и изузетак који се односи на доказивање. По правилу, странка је дужна да прибави доказе чије је извођење предложила. Изузетно, суд може по службеној дужности прибавити доказе ако окривљени није у стању да то сам учини или је то оправдано из разлога целисходности и ефикасности вођења поступка.

Економичност прекршајног поступка подразумева дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења, али тако да то не буде на штету доношења правилне и законите одлуке.

Слободна оцена доказа значи да суд оцењује доказе по свом слободном уверењу. Које ће чињенице узети као доказане, суд одлучује на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно, свих доказа заједно и на основу резултата целокупног поступка.

Право на одбрану уређено је тако да се пре доношења одлуке, окривљеном мора дати могућност да се изјасни о чињеницама и дока-

зима који га терете и да изнесе све чињенице и доказе који му иду у корист, осим у случајевима предвиђеним законом. У прекршајном поступку окривљени мора већ на првом саслушању бити обавештен о прекршају за који се терети и о основама оптужбе, осим ако се поступак на основу овог закона спроводи без саслушања окривљеног. Ако уредно позвани окривљени не дође и не оправда изостанак или у одређеном року не да писану одбрану, а његово саслушање није нужно за утврђивање чињеница које су од важности за доношење законите одлуке, одлука се може донети и без саслушања окривљеног. Окривљени има право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца кога сам изабере. Суд је дужан да приликом првог саслушања окривљеног поучи о праву на браниоца.

Употреба језика у прекршајном поступку уређена је тако да суд води поступак на српском језику и у том поступку користи ћириличко писмо, а латиничко писмо у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине поступак се, на захтев странке, води и на језику и уз употребу писма те националне мањине. Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку који су држављани РС, обезбедиће им се преко преводиоца превођење тока поступка на њихов језик. Странке и други учесници у поступку који нису држављани РС имају право да ток поступка прате преко преводиоца и да се у том поступку служе својим језиком. Лице ће бити поучено о праву на превођење и вођење поступка на свом језику или језику који разуме, а тог права се може одрећи ако разуме језик на којем се води прекршајни поступак. У записнику ће се забележити да је дата поука и изјава учесника. Превођење обавља преводилац са листе судских преводилаца кога одреди суд који води прекршајни поступак, а уколико то није могуће, превођење ће обавити друго лице, уз пристанак странке.

Двостепеност прекршајног поступка обезбеђена је тако што је Законом предвиђено да се против одлука прекршајног суда може изјавити жалба другостепеном прекршајном суду, односно уложити приговор у складу са Законом. Одлука донета у прекршајном поступку постаје правноснажна даном доношења пресуде другостепеног прекршајног суда, ако Законом није другачије одређено. Против одлука другостепеног прекршајног суда није дозвољена жалба.

Забрана преиначења на горе (reformatio in peius) утврђена је у корист окривљеног. Конкретније, ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, пресуда се у делу који се односи на изречену санкцију не може изменити на његову штету, нити се у поновљеном поступку може донети неповољнија пресуда за окривљеног.

Накнада штете неоправдано кажњеном и неосновано задржаном лицу обухвата штету која је тиме причињена дотичном лицу, као и друга права утврђена законом. По захтеву лица, министарство надлежно

за послове правосуђа, спроводи поступак ради постизања споразума о постојању, врсти и висини накнаде, а ако споразум не буде постигнут у року од три месеца од подношења захтева, оштећени може поднети тужбу за накнаду штете надлежном суду.

Правна помоћ, која се односи на прекршајни поступак, остварује се у кругу више врста органа и организација. Судови који воде прекршајни поступак дужни су да једни другима, као и другим судовима пружају правну помоћ у пословима из своје надлежности. Органи унутрашњих послова, други органи управе и други органи и организације дужни су да судовима који воде прекршајни поступак пружају правну помоћ и извршавају њихове налоге у пословима из своје надлежности. Судови су дужни да пружају правну помоћ државним и другим органима достављањем списа, исправа и других података, ако се тиме не омета ток прекршајног поступка.

Сходна примена Законика о кривичном поступку предвиђена је Законом уз коришћење уобичајене формулације, према којој се на прекршајни поступак сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено. Тиме су заокружена бројна решења из Закона инспирисана наведеним закоником, чија је ефикасност у најмању руку дискутабилна.

5.2. Основне карактеристике прекршајног поступка

Прекршајни поступак је у основи судски поступак, јер обезбеђује да о правима и дужностима грађана, посебно о њиховом кажњавању, одлучује само суд. Тај поступак је и функционалан будући да се његовом применом обезбеђује далеко већа ажурност у решавању прекршајних предмета у односу на време пре доношења Закона у његовом основном тексту, када је и по неколико десетина хиљада прекршајних предмета годишње застаревало, када је проценат успешно наплаћених новчаних казни био толико низак да се у већим градовима кретао од 15 до 30%, а проценат успешних достава у највећим градовима није прелазио 20%.

Сада прекршајни поступак обезбеђује решавање прекршајних предмета на економичан и ефикасан начин и у складу с Европском конвенцијом о људским правима, праксом Европског суда за људска права и другим међународним документима. Унапређења прекршајног поступка у односу на претходно стање извршена су нарочито редефинисањем или увођењем нових решења која се односе на: прекршајну одговорност правних лица; рад у јавном интересу; рокове застарелости; начело доказивања по коме је терет доказивања на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка (уместо начела истине коју утврђује суд, а странке су неактивне); достављање; прекршајни налог, као ефикасан правни институт; споразум о признању прекршаја; поступак принудне наплате; јединствене регистре.

Ова и друга унапређења прекршајног поступка погодују и инспекцијама, како у односу на надзираног субјекта тако и у односу на суд. То омогућава, пре свега, флексибилност и економичност појединих процесних института. На пример, није могуће да се инспектор и инспекција оглуше о своју обавезу да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка када су за то испуњени законски услови, али је могуће да о томе обавесте надзираног субјекта, као и да суду због одређених чињеница и околности предложе блаже кажњавање, ослобађање од казне или изрицање опомене. Такође, инспекција може, у складу са Законом, предложити окривљеном надзираном субјекту закључивање споразума о признању прекршаја. Примена споразума растерећује инспекторе, јер не долазе на рочишта и тако им остаје више времена за друге инспекцијске активности. Истовремено, примена споразума растерећује и судове у инспекцијским предметима, којих има више од 20% од укупног броја предмета. Најзад, надзираним субјектима примена споразума по аутоматизму доноси блаже казне, уз могућност за повољнији исход и у погледу других санкција.

5.3. Основне фазе тока прекршајног поступка

Прекршајни поступак покреће се решењем суда. Током вођења прекршајног поступка врши се саслушање окривљеног, односно саслушање представника окривљеног правног лица, спроводе радње доказивања (саслушање сведока, вршење увиђаја, вештачења и извођење осталих доказа) и друге радње у складу са Законом. Прекршајни поступак завршава се пресудом или решењем суда.

Пре покретања прекршајног поступка, његово покретање иницира се у тзв. претходном поступку издавањем прекршајног налога, односно подношењем захтева за покретање прекршајног поступка (у даљем тексту: захтев за ППП).

После завршетка прекршајног поступка, против пресуде и решења суда могуће је користити жалбу (тзв. жалбени поступак), а потом и ванредне правне лекове.

Пресуда, односно решење извршавају се, по правилу, кад постану правноснажни и кад за извршење нема законских сметњи, ако Законом није другачије одређено (тзв. извршни поступак).

Имајући у виду наведено, могу се означити фазе које се односе на прекршајни поступак, тј. које непосредно чине тај поступак, и то:

1) иницирање поступка (претходни поступак) – издавањем прекршајног налога, односно подношењем захтева за покретање поступка (по примљеној пријави или по службеној дужности);

2) покретање поступка – решењем суда на основу издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање, односно решењем суда на основу захтева за покретање прекршајног поступка;

3) саслушање окривљеног, односно представника окривљеног правног лица у прекршајном поступку;

4) доказивање (саслушање сведока, вршење увиђаја, вештачења и извођење других доказа на предлог странака) у прекршајном поступку;

5) одлучивање – судском пресудом или решењем, чијим доношењем се завршава прекршајни поступак;

6) редован правни лек – жалба;

7) ванредни правни лекови – захтев за понављање прекршајног поступка и захтев за заштиту законитости;

8) извршење одлука.

5. Покретање прекршајног поступка – захтев за покретање прекршајног поступка

6.1. Захтев за покретање прекршајног поступка

Решење суда које се доноси на основу захтева за покретање прекршајног поступка (у даљем тексту: ППП) један је од начина за ППП. Други начин за ППП је доношење решења суда на основу издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање.

Захтев за ППП подноси овлашћени орган или оштећени (у даљем тексту: подносилац захтева).

Овлашћени органи за подношење захтева за ППП су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени (у даљем тексту: овлашћени орган).

Оштећени је овлашћен да поднесе захтев за ППП увек, осим ако законом није одређено да је за ППП искључиво надлежан овлашћени орган. Подношењем захтева оштећени стиче положај странке у поступку. Ако овлашћени орган не поднесе захтев за ППП, оштећени може у складу с одредбама Закона поднети такав захтев. Ако је захтев за ППП поднео овлашћени орган пре него што је по захтеву оштећеног отпочео поступак, поступаће се по захтеву за ППП надлежног органа. Оштећени може у току поступка преузети гоњење од јавног тужиоца који одустане од захтева за ППП. Оштећени може остати при ранијем захтеву или га променити.

Захтев за ППП садржи:

1) назив и седиште подносиоца захтева или лично име и адресу лица које подноси захтев;

2) назив суда коме се подноси захтев;

3) основне податке о физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу против кога се захтев подноси: лично име, јединствени матични број грађана, занимање, место и адресу становања, место и адресу

запослења и држављанство односно назив и седиште правног лица, као и порески идентификациони број (у даљем тексту: ПИБ) и матични број, а за предузетника и назив и седиште радње, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу;

4) чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди;

5) пропис о прекршају који треба применити;

6) предлог о доказима које треба извести, уз означење личних имена и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који служе као доказ;

7) податке о томе да ли је покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет захтева;

8) потпис службеног лица, односно оштећеног као подносиоца захтева и печат овлашћеног органа који подноси захтев.

Поред наведене садржине, Законом је прописано и који се подаци, ако су доступни, наводе о физичком лицу против кога се захтев за ППП подноси (место и датум рођења, број телефона, имејл адреса и др.). Наводе се и подаци које треба да садржи захтев који физичко лице као оштећени подноси против одговорног лица у набројаним државним органима и недржавним субјектима. Захтев може да садржи и предлог за изрицање процесне мере забране приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја. Захтев који подноси физичко лице као оштећени не мора садржати пропис о прекршају који треба применити ни јединствени матични број грађана лица против кога се захтев подноси. То лице захтев за ППП може поднети прекршајном суду и усмено на записник.

У вези с наведеном „варијабилном" садржином захтева, која зависи од тога ко подноси захтев, да ли су неки подаци доступни или нису, против кога се захтев подноси (физичко лице, правно лице или други субјекат), може се приметити да је циљ Закона да се од подносиоца захтева прикупи што више њему (можда) доступних података, а да му се положај олакша само тамо где то не смета овом циљу. У истом смислу, илустративно је и обавезујуће законско решење, према коме је подносилац захтева дужан да одмах по сазнању, а до правноснажног окончања поступка, обавести суд да се против окривљеног поводом истог догађаја води кривични поступак или поступак за привредни преступ.

Захтев за ППП подноси се у писаној форми, и то у онолико примерака колико има окривљених и један примерак за суд. Ако захтев не садржи све прописане податке, затражиће се од подносиоца захтева да га допуни у року који не може бити дужи од 15 дана, а ако у року који је одређен подносилац захтева не отклони недостатке, сматраће се да је одустао од захтева и захтев ће се решењем одбацити.

Прекршајна пријава оштећеног, поднета надлежном органу под условима из Закона, сматраће се захтевом за ППП ако овлашћени орган сам не иницира ППП. У том случају овлашћени орган је дужан да, у року од осам дана од дана поднете прекршајне пријаве, писмено обавести оштећеног како је поступио с прекршајном пријавом. Оштећени може у току поступка преузети гоњење од јавног тужиоца који одустане од захтева за ППП. Оштећени може остати при ранијем захтеву или га променити.

Испитивање захтева за ППП састоји се у томе да надлежни суд, по пријему захтева, утврди да ли постоје услови за ППП и одлучи о даљем току поступка. Када захтев садржи податке о томе да је поводом истог догађаја покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ, прекршајни суд ће списе предмета доставити надлежном суду на даље поступање и о томе обавестити подносиоца захтева. На исти начин суд ће поступити и када у току поступка сазна да се поводом истог догађаја води кривични поступак или поступак за привредни преступ.

Кад суд утврди да не постоје услови за ППП, захтев за покретање поступка одбациће решењем. Законом је утврђено да услови за ППП не постоје:

1) кад радња описана у захтеву није прекршај;

2) кад суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка;

3) кад постоје основи који искључују одговорност за прекршај окривљеног;

4) када је наступила застарелост за ППП;

5) кад је захтев поднео неовлашћени орган односно неовлашћено лице;

6) кад постоје други законски разлози због којих се поступак не може покренути.

Решење о одбацивању захтева доставиће се подносиоцу захтева, а оштећени ће се поучити да имовинскоправни захтев може остварити у парници. Против овог решења подносилац захтева има право жалбе у року од осам дана од дана достављања решења.

6.2. Решење о ППП

Решење о ППП суд ће донети ако не одбаци захтев за ППП. То решење садржи означење лица против кога се ППП и правну квалификацију прекршаја. Суд није везан за правну квалификацију дату у захтеву за ППП односно у решењу о ППП. Ако је захтев поднесен против више лица или за више прекршаја, у решењу се морају назначити сва лица и правна квалификација за све прекршаје.

Решење о ППП не доставља се подносиоцу захтева ни окривљеном. Против решења о ППП није дозвољена жалба.

Поступак се води само у погледу оног прекршаја и против оног окривљеног на који се односи решење о покретању прекршајног поступка, осим у случају ако правно лице против кога се води поступак престане да постоји, када подносилац захтева за ППП може усмерити захтев против његовог правног следбеника.

7. Прекршајни налог

7.1. Услови и начин издавања прекршајног налога

Прекршајни налог може се издати једино за прекршаје за које је законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. За те прекршаје не може се поднети захтев за покретање прекршајног поступка, већ се само може издати прекршајни налог, и то посебан за сваког учиниоца појединачно. Следствено томе, ако по Закону нема услова за издавање прекршајног налога у односу на правно или одговорно лице (већ само у односу на једно од њих), против оба лица биће поднет захтев за покретање прекршајног поступка. Прекршајни налог не може се издати малолетнику. Прекршајни налог се издаје у писаној форми, а може се издати и у електронској форми.

Овлашћени орган, односно овлашћено лице ће издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина:

1) непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа;

2) увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење;

3) приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин.

7.2. Садржина прекршајног налога

Применом система енумерације, таксативним набрајањем у оквиру 16 тачака, садржина прекршајног налога подробно је одређена Законом. Потом је на одговарајући начин преузета и у подзаконски пропис којим је утврђен образац прекршајног налога. Прописивањем обрасца олакшано је издавање прекршајног налога у пракси. Од прописаних података које мора да садржи сваки прекршајни налог могу се, по непосредном значају за конкретну прекршајну ствар, издвојити следећи подаци: назив акта (прекршајни налог); назив овлашћеног органа који га је издао; датум издавања и уручења; подаци о учиниоцу прекршаја; чињенични опис радње из које произлази правно обележје

прекршаја, као и време и место извршења прекршаја; изречена новчана казна и начин плаћања; место за потпис, односно потписи и печати издаваоца и лица против кога је издат прекршајни налог; поуке и упозорења лицу против кога је издат прекршајни налог. Уколико је прекршај учињен моторним возилом у саобраћају, прекршајни налог садржи и регистарски број возила и број саобраћајне дозволе, као и број возачке дозволе возача, уколико је познат.

Поуке и упозорења у прекршајном налогу спадају, такође, у обавезну садржину прекршајног налога. И они су прописани Законом и подзаконским актом о обрасцу прекршајног налога. У суштини, њима се лицу против кога је издат прекршајни налог својеврсно указује на правне последице тог налога и на његове правне могућности у даљем поступку, засноване на интерпретацији одредаба Закона.

Прекршајни налог садржи следеће поуке и упозорења:

1) да се лице против кога је издат прекршајни налог, ако прихвати одговорност и у року од осам дана од дана пријема налога плати половину изречене казне у складу са чланом 173. став 1. Закона, ослобађа плаћања друге половине изречене новчане казне;

2) да лице против кога је издат прекршајни налог може прихватити одговорност за прекршај и након истека рока од осам дана од дана пријема налога ако пре поступка извршења добровољно плати целокупан износ изречене новчане казне у складу са чланом 173. став 4. Закона;

3) да лице против кога је издат прекршајни налог које не прихвата одговорност за прекршај има право да у року од осам дана од дана пријема налога поднесе захтев за судско одлучивање тако што ће лично или преко поште предати налог надлежном прекршајном суду, уз назначење суда коме се захтев подноси у складу са чланом 174. став 1. Закона;

4) да ће лице против кога је издат прекршајни налог бити дужно да, поред плаћања новчане казне утврђене налогом, надокнади судске трошкове у случају да затражи судско одлучивање а суд утврди да је одговоран за прекршај у складу са чланом 174. став 7. Закона;

5) да ће прекршајни налог постати коначан и извршан по протеку рока од осам дана од дана пријема, ако лице против кога је издат налог у том року не плати новчану казну или не захтева судско одлучивање о издатом налогу у складу са чланом 173. став 2. Закона;

6) да ће лице против кога је издат прекршајни налог, у случају принудног извршења изречене новчане казне, бити дужно да надокнади трошкове извршења одређене решењем о принудној наплати у складу са чланом 318. став 6. Закона;

7) да ће се физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу у правном лицу против кога је издат прекршајни налог неплаћена новчана казна заменити казном затвора или радом у јавном интересу у складу са чланом 41. Закона.

7.3. Достављање прекршајног налога

Достављање прекршајног налога регулисано је тако што да се оригинал уручује лицу против кога се налог издаје, а две копије задржава орган који га издаје. Иако се налог састоји од оригинала и две копије, на захтев суда, лица коме се налог издаје или његовог заступника, издавалац налога је дужан да изда оверену копију налога. Такође, постоји могућност да се уручи и одштампана копија налога издатог у електронској форми.

Прекршајни налог уручује се присутном лицу за које се сматра да је учинило прекршај у моменту откривања прекршаја. Лице против којег је издат налог, својим потписом на одговарајућем месту у налогу, потврђује његов пријем. Ако је лице за које се сматра да је учинило прекршај одсутно и када околности откривања или природа прекршаја то захтевају, достављање налога ће се извршити путем поште или доставне службе овлашћеног органа, у складу с одредбама о достављању из закона који уређује општи управни поступак.

Ако лице против кога је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу (у даљем тексту, захтев за СО), сматраће се да је прихватило одговорност пропуштањем, а налог ће постати коначан и извршан. Тада ће прекршајни налог, с констатацијом коначности и забелешком да новчана казна није плаћена, овлашћени орган доставити надлежном прекршајном суду да изречену новчану казну унесе у регистар и спроведе поступак извршења у складу са Законом.

Лице против којег је издат прекршајни налог може прихватити одговорност за прекршај и након истека рока од осам дана од дана пријема прекршајног налога, ако пре поступка извршења добровољно плати целокупан износ изречене новчане казне.

7.4. Захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу

Лице које не прихвата своју одговорност за прекршај због којег му је издат прекршајни налог може надлежном суду у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, лично или путем поште, да достави потписан прекршајни налог, који под овим условима представља захтев за СО. Достављањем захтева за СО надлежном суду лице стиче својство окривљеног у прекршајном поступку (у даљем тексту: окривљени).

Ако окривљени суду лично поднесе захтев за СО, суд је обавезан да одмах по пријему захтева заведе предмет, окривљеном изда потврду о пријему захтева, испита захтев и донесе решење о ППП, а окривљеног саслуша или му закаже претрес. Ако окривљени суду достави

захтев за СО путем поште, уз потписан прекршајни налог може приложити и своју писану одбрану и доставити или предложити доказе.

Суд је обавезан да одмах након завођења предмета испита захтев за СО, донесе решење о ППП и позове орган који је издао прекршајни налог да се у року од осам дана изјасни и достави или предложи доказе о учињеном прекршају. Ово решење суда је, дакле, један од начина за ППП, поред решења о ППП које се доноси на основу захтева за ППП о коме је већ било речи.

Кад суд донесе решење о ППП, сматра се да одлука о новчаној казни из прекршајног налога није изречена, осим у случају одустанка окривљеног од захтева за СО. Наиме, окривљени од свог захтева за СО може одустати најкасније на првом рочишту, а сматраће се да је одустао и ако као уредно позван не приступи првом рочишту и свој изостанак оправда. У случају одустанка суд ће решењем утврдити да је прекршајни налог коначан и извршан и окривљеног обавезати да плати настале трошкове прекршајног поступка, а изречену новчану казну унеће у регистар новчаних казни. Против тог решења окривљени има право жалбе у року од осам дана. Жалба не одлаже извршење решења. Суд ће слично поступити и ако утврди да је захтев за СО неблаговремен или непотписан, о чему ће донети решење.

Ако је прекршајни налог који је окривљени поднео као захтев за СО неуредан (нечитак, непотпун), суд ће пре доношења решења о покретању поступка затражити од органа који је издао прекршајни налог да га у року од осам дана уреди, а уколико то он у остављеном року не учини, суд ће поступити као са неуредним захтевом за ППП.

Уколико суд захтев окривљеног за СО на основу издатог прекршајног налога не одбаци, донеће решење о ППП. Суд је дужан да издаваоца прекршајног налога обавести о томе да је прекршајни поступак покренут и овлашћен да од њега тражи да о учињеном прекршају пружи све доказе којима располаже. Ако суд утврди да је окривљени који је захтевао СО одговоран за прекршај, својом одлуком ће га обавезати да новчану казну из прекршајног налога плати у пуном износу, као и да надокнади судске трошкове.

8. Пресуда и друге одлуке у прекршајном поступку

8.1. Пресуда и решење чијим се доношењем завршава прекршајни поступак

Прекршајни поступак се завршава доношењем осуђујуће или ослобађајуће пресуде, доношењем решења којим се поступак обуставља или решења којим се малолетном учиниоцу прекршаја изриче васпитна мера.

Пресуда, односно решење заснива се на изведеним доказима и чињеницама које су утврђене у поступку. Писмени отправак пресуде

и решења израдиће се у року од осам дана од дана окончања свих радњи поступка које претходе доношењу пресуде и решења.

Суд није везан за предлоге и оцену у погледу правне квалификације прекршаја, а дужан је да у целости одлучи о поднетом захтеву.

Одлука у прекршајном поступку односи се само на лице које се захтевом за покретање прекршајног поступка терети и само на прекршај који је предмет поднетог захтева. Ако након покретања прекршајног поступка правно лице против кога се води поступак престане да постоји, подносилац захтева за покретање поступка може усмерити захтев против његовог правног следбеника.

Решење о обустави прекршајног поступка суд доноси кад утврди:

1) да је прекршајни поступак вођен без захтева или да подносилац захтева за покретање прекршајног поступка није био овлашћен за његово подношење;

2) да суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка;

3) да је окривљени за исту радњу већ правноснажно кажњен, ослобођен одговорности у прекршајном поступку или је прекршајни поступак правноснажно обустављен, али не због ненадлежности;

4) да је окривљени у кривичном поступку или у поступку по привредном преступу правноснажно ослобођен или оглашен кривим за истоветан догађај који обухвата и обележје прекршаја;

5) да окривљени има дипломатски имунитет;

6) да је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка;

7) да је окривљени у току прекршајног поступка умро, односно да је окривљено правно лице престало да постоји а нема правног следбеника;

8) да је овлашћени подносилац одустао од захтева за покретање прекршајног поступка пре правноснажности одлуке;

9) у другим (посебним) законом одређеним случајевима.

У образложењу решења укратко се наводе разлози због којих је поступак обустављен и пропис на основу ког је то учињено.

Пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности (ослобађајућу пресуду) суд ће донети:

1) ако дело за које се терети по пропису није прекршај;

2) ако има околности које искључују прекршајну одговорност окривљеног;

3) ако није доказано да је окривљени учинио прекршај за који је против њега поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Пресуду којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај (осуђујућу пресуду) суд доноси кад у прекршајном поступку утврди постојање прекршаја и одговорност окривљеног за тај прекршај.

Изрека ове пресуде садржи:

1) прекршај за који се окривљени оглашава одговорним уз назначење чињеница и околности које чине обележја прекршаја и од којих зависи примена одређеног прописа о прекршају;

2) прописе који су примењени;

3) одлуку о изреченим санкцијама;

4) одлуку о одузимању имовинске користи;

5) одлуку о урачунавању задржавања (ако је било одређено) у изречену казну;

6) одлуку о имовинскоправном захтеву;

7) одлуку о трошковима прекршајног поступка.

Ако је окривљени осуђен на новчану казну, у пресуди ће се назначити рок плаћања казне, а ако је изречена заштитна мера одузимања предмета, одредиће се како ће се поступити с тим предметима.

Ако се прекршајни поступак води због више прекршаја, у пресуди ће се навести за које се прекршаје окривљени оглашава одговорним, а за које се ослобађа одговорности или се поступак обуставља.

Објављивање пресуде, како осуђујуће тако и ослобађајуће, чин је усменог саопштавања пресуде. Пресуда се објављује усмено ако је окривљени присутан, а писано израђена пресуда с образложењем доставиће се окривљеном и подносиоцу захтева само ако то захтевају. Ако се пресуда објављује, у записник се уноси само изрека пресуде и констатује да је пресуда усмено саопштена, да је дато кратко образложење пресуде и упутство о правном леку. Ако окривљени затражи да му се достави писано израђена пресуда, суд је дужан да је достави у року од осам дана од дана објављивања.

Присутном окривљеном ће се уручити, а подносиоцу захтева доставити само препис изреке пресуде уколико:

1) окривљени изјави да не захтева да му се достави писано израђена пресуда;

2) када се окривљени одрекне права на жалбу.

Изјава о одрицању од права на жалбу даје се на записник и мора садржати потписе окривљеног и судије.

Суд је дужан да на захтев подносиоца захтева изради и достави писани отправак пресуде с образложењем. Рок за жалбу подносиоца захтева тече од дана пријема писаног отправка пресуде са образложењем.

Писано израђена пресуда садржи: увод, изреку, образложење и упутство о праву на жалбу, као и број, датум, потпис судије и службени печат.

Увод пресуде садржи: назначење да се пресуда доноси у име народа, назив суда који је донео пресуду, лично име судије, лично име окривљеног, место пребивалишта окривљеног односно назив и седиште окривљеног правног лица, правну квалификацију прекршаја која је предмет поднетог захтева, дан доношења пресуде и основ по коме је пресуда донета.

Изрека пресуде садржи основне податке о окривљеном који су прописани Законом, одлуку којом се окривљени оглашава одговор-

ним или ослобађа одговорности, чињенични опис и правну квалификацију прекршаја.

У образложењу пресуде укратко ће се изнети: садржина захтева за ППП; утврђено чињенично стање уз навођење доказа на основу којих су поједине чињенице доказане, из којих разлога их суд узима као доказане или недоказане, из којих разлога није уважио поједине предлоге странака; прописи на којима се заснива пресуда; и разлози за сваку тачку пресуде.

У упутству о праву на жалбу даје се поука о томе коме се жалба изјављује, коме предаје, у ком року, да се жалба мора поднети у писаној форми, као и то да се може предати непосредно или упутити поштом препоручено.

Достављање пресуде учесницима у поступку врши се на Законом утврђен начин. Писано израђена пресуда доставља се подносиоцу захтева и окривљеном.

Пресуда се доставља оштећеном који није подносилац захтева ако је одлучено о имовинскоправном захтеву, лицу чији је предмет одузет том пресудом, као и лицу против кога је изречена мера одузимања имовинске користи.

Усмено саопштена пресуда доставља се окривљеном ако он тражи да му се достави отправак пресуде. Тај захтев окривљеног уноси се у записник уз његов потпис. Судија је дужан да му отправак достави у року од осам дана од дана израде пресуде.

Исправке очигледних грешака у пресуди или решењу (имена, бројева, и сл.) врше се по службеној дужности или на предлог странака или оштећеног, и то посебним решењем које постаје саставни део пресуде или решења које се исправља. Ако грешке садржи изрека пресуде или решења, суд је дужан да исправљени препис достави лицима која имају право жалбе.

8.2. Пресуда о усвајању споразума о признању прекршаја

Пресудом којом усваја споразум о признању прекршаја, суд окривљеног оглашава одговорним и изриче му казну или другу прекршајну санкцију и одлучује о осталим питањима предвиђеним у споразуму о признању.

Пресуда мора одговарати садржају споразума о признању и мора да садржи и податке које садржи изрека пресуде којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај. Пресуда се доставља већ наведеним учесницима у поступку.

Ако је споразумом о признању предвиђено одустајање овлашћеног подносиоца захтева од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању, суд у односу на те прекршаје доноси пресуду као када се прекршајни поступак води због више

прекршаја, тј. тако што ће у пресуди навести за које се прекршаје окривљени оглашава одговорним, а за које се ослобађа одговорности или се поступак обуставља.

8.3. Друге врсте одлука у прекршајном поступку

Поред пресуда и решења чијим се доношењем завршава прекршајни поступак, доносе се у прекршајном поступку и друге одлуке. Те одлуке су решења и наредбе.

Решења су најбројнија акта у прекршајном поступку, јер се њима одлучује о највећем броју питања уређених Законом. Већ је наведено да се решењем одлучује о ППП, као и о одбацивању захтева за ППП који је неуредан или кад не постоје услови за ППП. Решењем суд може дозволити да се у оправданим случајевима новчана казна исплати у ратама, а решењем може и опозвати ту одлуку. У одређеним случајевима, односно под Законом прописаним условима суд ће решењем: одлучити о одузимању предмета; огласити се ненадлежним; дозволити враћање у пређашње стање; одлучити о изузећу; одлучити о трошковима поступка; утврдити да је прекршајни налог коначан и извршан и окривљеног обавезати да плати настале трошкове прекршајног поступка; одредити да се вредност дата као јемство унесе као приход буџета РС; одлучити о новчаном кажњавању сведока који ни после упозорења на последице одбијања давања исказа неће без законског разлога да сведочи; одлучити о новчаном кажњавању вештака који је уредно позван и не дође, а свој изостанак не оправда или ако неоправдано одбије да вештачи; одлучити о поступању с привремено одузетим предметима; одлучити о извођењу доказа саслушањем сведока, вештака и других доказа; одложити претрес како би се окривљени упознао с изменом захтева и да би припремио одбрану; прекинути поступак; одбацити неблаговремену, недозвољену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу; одлучити о захтеву за понављање прекршајног поступка; изрећи васпитну меру малолетнику; обавезати учиниоца који је самовољно отуђио или уништио предмет прекршаја или на други начин онемогућио извршење да плати новчани износ који одговара тржишној вредности тог предмета; одредити да се неплаћена новчана казна замени у казну затвора, односно у казну рада у јавном интересу, односно да се наплати принудним путем; одлучити о трошковима који су настали при спровођењу извршења. Другостепени суд ће, у складу са Законом, решењем: одбацити жалбу изјављену на пресуду или решење, одлучити по жалби на решење или укинути пресуду прекршајног суда; преиначити пресуду или решење из разлога прописаних за обуставу поступка; укинути првостепену одлуку и предмет вратити суду на поновни поступак.

Наредбе су једна од три врсте одлука, поред пресуда и решења, које суд доноси у прекршајном поступку. Наредба се извршава одмах ако

суд који је издао наредбу не одреди другачије. Наредбе представљају и акте, по чему се разликују од усмених наређења које судија може издавати кад је то предвиђено Законом. На пример, судија издаје наређење ради одржавања реда у поступку, што се констатује у записнику. У одређеним случајевима судија може наредити и да се сведок принудно доведе. Наредаба у облику посебних аката издаје се много више. У складу са Законом суд ће издати наредбу: за довођење окривљеног; за задржавање малолетника (изузетно изрицање мере); за задржавање окривљеног; о одређивању вештачења; о претресању; о привременом одузимању предмета.

9. Редован правни лек

9.1. Жалба

Жалба је редован правни лек у прекршајном поступку. Жалба против пресуде и решења прекршајног суда може се изјавити другостепеном прекршајном суду. Жалба се подноси у року од осам дана од дана достављања пресуде или решења, а предаје се суду који је донео првостепену одлуку. Жалба се може изјавити увек на пресуду, а на решења донета у прекршајном поступку само ако право на жалбу није законом искључено. Рок за жалбу тече од дана када је окривљеном достављен препис пресуде, а ако окривљени има браниоца, од дана када је њему достављен препис пресуде.

Жалбу могу изјавити окривљени, бранилац и подносилац захтева. У корист окривљеног жалбу могу изјавити његов брачни друг, сродник по крви у правој линији, брат, сестра, законски заступник, усвојитељ, усвојеник, хранитељ и лице с којим живи у ванбрачној заједници или у другој трајној заједници живота. У корист окривљеног правног лица жалбу може изјавити законски заступник, као и овлашћени представник правног лица. Ако је изречена заштитна мера одузимања предмета чији власник није окривљени, власник предмета може изјавити жалбу само у погледу одлуке о тој мери.

Суспензивно дејство жалбе значи да благовремено изјављена жалба одлаже извршење одлуке, осим у случајевима кад је Законом другачије одређено.

Одрицање и одустајање од жалбе право је окривљеног и подносиоца захтева. Они се могу одрећи права на жалбу пошто је одлука саопштена, а од изјављене жалбе могу одустати до доношења другостепене пресуде. Одрицање и одустајање од права на жалбу неопозиви су. Одрицање малолетника од права на жалбу нема правно дејство.

Садржај жалбе треба да чини:

1) означење одлуке против које се жалба изјављује;
2) наводи у чему је подносилац жалбе незадовољан одлуком;
3) потпис подносиоца жалбе.

У жалби се могу износити нове чињенице и предлагати нови докази. Позивајући се на нове чињенице, подносилац жалбе је дужан да наведе доказе којима се те чињенице доказују. Ако подносилац жалбе у жалби износи нове доказе, дужан је да наведе зашто те доказе није раније изнео, као и чињенице које тим доказима доказује.

9.2. Разлози због којих се пресуда може побијати

Пресуда се може побијати:

1) због битне повреде одредби прекршајног поступка;

2) због повреде одредби материјалног права;

3) због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;

4) због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинскоправном захтеву.

Из разлога из којих се може побијати пресуда, може се побијати и решење.

Битне повреде одредби прекршајног поступка, сходно Закону, деле се у две групе. За једне се може рећи да су апсолутно битне и да, ако се учине, увек (по аутоматизму) за последицу морају имати незакониту и неправилну пресуду. За разлику од њих, друге повреде су релативно битне, јер су (само) утицале или могле да буде од утицаја на доношење законите и правилне пресуде, али тај утицај није морао (по аутоматизму) резултирати незаконитом и неправилном пресудом. Без обзира на то којој од ових група припада битна повреда, њено (не)постојање у конкретној прекршајној ствари утврђује суд и, зависно од тога, доноси одговарајућу пресуду.

Битна повреда одредби прекршајног поступка увек постоји ако:

1) је прекршајни поступак водио и пресуду донео судија који је правноснажном одлуком изузет од вођења поступка и одлучивања;

2) је прекршајни поступак водио и одлуку донео судија који се морао изузети применом Закона;

3) окривљени није поучен о праву на употребу језика, или је њему или његовом браниоцу противно његовом захтеву ускраћено право да на усменом претресу или у току осталих радњи у прекршајном поступку употребљава свој језик и да на свом језику прати ток усменог претреса односно поступка;

4) је противно закону била искључена јавност на усменом претресу;

5) је суд одбацио захтев за ППП противно одредбама Закона;

6) је суд решењем обуставио прекршајни поступак или је донео пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности противно одредбама Закона;

7) је пресуду или решење донео суд који због стварне ненадлежности није могао судити у тој ствари;

8) усмено саопштена пресуда није унета у записник;

9) суд није у целости одлучио о захтеву за ППП;

10) је суд одлучио мимо захтева за ППП;

11) се пресуда заснива на доказу на коме се по одредбама Закона не може заснивати, осим ако је, с обзиром на друге доказе, очигледно да би и без тог доказа била донета иста одлука;

12) се пресуда заснива на исказу окривљеног који није био упозорен на право да узме браниоца по свом избору или да буде саслушан у присуству браниоца;

13) је повређена одредба Закона којом је утврђена забрана преиначења на горе;

14) је изрека пресуде неразумљива.

Битна повреда одредби прекршајног поступка која је утицала или је могла да буде од утицаја на доношење законите и правилне пресуде постоји ако:

1) окривљени у прекршајном поступку није саслушан пре доношења одлуке осим у случајевима предвиђеним Законом;

2) је изрека противречна разлозима пресуде;

3) пресуда уопште нема разлога или нису наведени разлози о одлучним чињеницама, или су ти разлози потпуно нејасни, или у знатној мери противречни, или ако о одлучним чињеницама постоји знатна противречност између оног што се у разлозима одлуке наводи, о садржини исправа или записника о исказима датим у поступку, и самих тих исправа или записника, осим у случају предвиђеном Законом;

4) суд у току прекршајног поступка или приликом доношења одлуке није применио или је погрешно применио коју одредбу Закона, или је у току прекршајног поступка повредио право одбране.

Повреда материјалног права постоји ако суд није применио или је погрешно применио одредбе којима се одређује:

1) да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај;

2) да ли има околности које искључују одговорност за прекршај;

3) да ли има околности које искључују покретање и вођење прекршајног поступка, а нарочито да ли је наступила застарелост или је ствар већ правноснажно пресуђена;

4) да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за ППП примењен закон или други пропис који се не може применити;

5) да ли је одлуком о казни, заштитној мери, другој прекршајној санкцији или о одузимању имовинске користи прекорачено овлашћење које суд има по закону;

6) да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања и издржане казне.

Погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање постоји кад је суд неку одлучну чињеницу погрешно утврдио или је није утврдио. Непотпуно утврђено чињенично стање постоји и кад на то указују нове чињенице или нови докази.

Пресуда се може побијати и из других разлога, и то кад постоји:

1) одлука о прекршајној санкцији, кад том одлуком није прекорачено законско овлашћење, али суд није правилно одмерио казну с обзиром на околности које утичу да казна буде већа или мања;

2) одлука о казни због тога што је суд применио или није применио одредбе о ублажавању казне, о ослобођењу од казне, или што није изрекао опомену иако су за то постојали законски услови;

3) одлука о заштитној мери, другој прекршајној санкцији или о одузимању имовинске користи, иако не постоји одређена повреда Закона, али је суд неправилно донео ову одлуку или није изрекао заштитну меру односно одузимање имовинске користи, мада су за то постојали законски услови;

4) одлука о имовинскоправном захтеву као и одлука о трошковима прекршајног поступка, кад је суд о томе донео одлуку противно закону.

9.3. Жалба против одлуке о споразуму о признању прекршаја

Против решења суда о одбијању споразума о признању прекршаја, жалбу у року од осам дана од дана када им је решење достављено могу изјавити овлашћени подносилац захтева, окривљени и његов бранилац.

Против пресуде суда о усвајању споразума о признању прекршаја није дозвољена жалба.

10. Ванредни правни лекови

10.1. Захтев за понављање прекршајног поступка

Циљ захтева за понављање прекршајног поступка је да се понови прекршајни поступак завршен правноснажном одлуком. Поступак се може поновити ако:

1) докаже да је одлука заснована на лажној исправи или на лажном исказу сведока или вештака;

2) се докаже да је одлука донета услед кривичног дела судије или другог службеног лица које је учествовало у поступку;

3) се утврди да је лице које је кажњено за прекршај за исту радњу већ једном кажњено за прекршај, привредни преступ или кривично дело;

4) се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази који би сами за себе или у вези с ранијим доказима довели до друкчије одлуке да су били познати у ранијем поступку;

5) окривљени стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног;

6) је Уставни суд у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног.

Чињенице које су наведене под 1) до 3) доказују се правноснажном судском одлуком, изузев ако се поступак против тих лица не може спровести зато што су умрла или што постоје околности које искључују кривично гоњење, када се чињенице наведене под 1) и 2) могу утврдити и другим доказима.

Подношење захтева за понављање поступка регулисано је тако да захтев може поднети кажњени, а у његову корист могу га поднети и лица овлашћена Законом за подношење жалбе. Захтев се подноси у року од 60 дана од дана када је странка сазнала за постојање чињеница и околности које представљају законски разлог за његово подношење. Захтев за понављање прекршајног поступка у корист кажњеног може се поднети и након што је одлука извршена.

Одлагање извршења одлуке поводом поднетог захтева за понављање поступка могуће је само изузетно, и то само ако суд оцени да захтев може бити уважен. У том случају суд може одлучити да се одложи извршење одлуке док се не одлучи о захтеву за понављање поступка.

Поступак по захтеву за понављање прекршајног поступка води и о захтеву одлучује суд који је донео првостепену одлуку.

Захтев ће се решењем суда одбацити:

1) ако не садржи податке по којима се, по законском основу, тражи понављање поступка и којим се доказима поткрепљују чињенице на којима се захтев заснива;

2) кад суд на основу захтева и доказа из списа предмета из ранијег поступка утврди да је захтев поднело неовлашћено лице или да је захтев неблаговремено поднесен или да нема законских услова за понављање поступка или да чињенице и докази на којима се захтев заснива очигледно нису подобни да се на основу њих дозволи понављање.

Против решења којим се одбацује захтев може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања.

Одлуке поводом захтева за понављање поступка суд доноси ако захтев не одбаци. У том случају поновиће поступак у обиму који је неопходан да се утврде чињенице због којих је захтев поднет. Зависно од резултата поновљеног поступка, захтев ће се решењем одбити или ће се новом одлуком претходна укинути у целости или делимично. Против решења којим се одбија захтев за понављање поступка може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања. Ако се дозволи понављање поступка, у поновном поступку суд је везан забраном преиначења одлуке на горе. Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење одлуке против које је понављање

дозвољено. Против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба.

10.2. Захтев за заштиту законитости

Захтев за заштиту законитости може се поднети против правноснажне пресуде ако је:

1) повређен закон или други пропис о прекршају;

2) примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

Захтев за заштиту законитости подиже Врховни јавни тужилац у року од три месеца од дана достављања пресуде.

Одлучивање о захтеву за заштиту законитости у надлежности је Врховног суда, који о седници свог већа обавештава Врховног јавног тужиоца. Пре него што предмет буде изнесен на решавање судија одређен за известиоца може по потреби да прибави обавештење о истакнутим повредама закона.

При решавању о захтеву за заштиту законитости Врховни суд ће се ограничити само на испитивање повреде прописа на коју се јавни тужилац позива у свом захтеву. О захтеву који је поднет због повреде Закона, Врховни суд одлучује само ако сматра да је реч о питању од значаја за правилну или уједначену примену права.

Врховни суд ће пресудом одбити захтев као неоснован ако утврди да не постоји повреда прописа на коју се указује у захтеву. Кад утврди да је захтев основан, донеће пресуду којом ће, према природи повреде, преиначити правноснажну одлуку или укинути у целости или делимично одлуке прекршајног суда и другостепеног прекршајног суда и предмет вратити на поновно одлучивање прекршајном суду или ће се ограничити само на то да утврди повреду прописа.

Ако је захтев за заштиту законитости подигнут на штету кажњеног, а Врховни суд нађе да је основан, утврдиће само да постоји повреда закона, не дирајући у правноснажну одлуку. Ако је захтев за заштиту законитости подигнут у корист кажњеног, Врховни суд је при доношењу одлуке везан забраном преиначења на горе.

Ако Врховни суд нађе да разлози због којих је донео одлуку у корист кажњеног постоје и за неког од кажњених саокривљених за којег није подигнут захтев за заштиту законитости, поступиће по службеној дужности као да такав захтев постоји.

Захтев за заштиту законитости не одлаже извршење пресуде, али Врховни суд при решавању о захтеву може наложити надлежном суду да одложи односно прекине извршење пресуде док не одлучи о подигнутом захтеву. Одлука Врховног суда у потребном броју примерака доставља се прекршајном суду преко другостепеног прекршајног суда.

Ако је правноснажна пресуда укинута и предмет враћен на поновно вођење прекршајног поступка, за основу ће се узети ранији захтев за покретање прекршајног поступка. Суд је дужан да изведе све процесне радње и расправи питања на која му је указао Врховни суд. У поновном поступку могу се истицати нове чињенице и подносити нови докази. Суд је приликом доношења нове одлуке везан забраном преиначења на горе.

11. Јединствени регистри

11.1. Регистар санкција

Јединствени регистар санкција (у даљем тексту: Регистар) централизована је електронска база података у којој се чувају и обрађују сви унети подаци о изреченим прекршајним санкцијама. Сврха Регистра је вођење јединствене евиденције изречених прекршајних санкција.

Регистар се чува на централном електронском носачу података при министарству надлежном за послове правосуђа које је одговорно за његово одржавање и чување. Министарство предузима техничке, кадровске и организационе мере заштите података, у складу с утврђеним стандардима и поступцима, које су потребне да би се подаци заштитили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, промене, објављивања и сваке друге злоупотребе, као и да утврди обавезу лица која су запослена на обради да чувају тајност података.

Руковаоца података садржаних у Регистру именује председник прекршајног суда. Руковалац има следећа овлашћења и обавезе: 1) да се стара о законитом, систематичном и ажурном уносу, брисању и измени података у регистру; 2) обезбеђује овлашћеним лицима увид у регистар; 3) издаје оверене изводе из регистра и потврде да лице није уписано у регистар; 4) обезбеђује чување и архивирање документације која представља основ за упис, брисање или измене података у регистру; 5) предузима друге радње неопходне за несметано и правилно ажурирање података у регистру, у складу са законом.

У Регистар се уписују следећи подаци: 1) име и презиме и јединствени матични број кажњеног физичког лица, предузетника, односно одговорног лица у правном лицу, односно број путне исправе страног физичког лица, а за предузетника и назив и седиште радње; 2) за кажњено правно лице назив и седиште, ПИБ и матични број; 3) правноснажна, односно коначна одлука којом је изречена прекршајна санкција; 4) правна квалификација учињеног прекршаја; 5) врста и опис изречене прекршајне санкције; 6) трајање изречене заштитне мере; 7) прекршајни суд који је донео пресуду, односно орган који је издао прекршајни налог; 8) прекршајни суд који је извршио упис; 9) датум уписа.

Унос података у Регистар врши суд који је донео правоснажну односно коначну одлуку која је основ за унос, односно првостепени суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који је основ за унос. Унос се врши одмах по наступању правоснажности, односно коначности одлуке којом је изречена прекршајна санкција, о чему надлежан суд води рачуна по службеној дужности. Издавалац прекршајног налога обавезан је да, одмах по истеку рока из члана 173. став 2. Закона, достави надлежном суду копију издатог прекршајног налога с констатацијом коначности и забелешком да ли је новчана казна плаћена.

Брисање података из Регистра уређено је тако да се изречена санкција правном, физичком и одговорном лицу, као и предузетнику брише из евиденције по службеној дужности ако кажњено лице у року од четири године од дана правоснажности одлуке којом је изречена санкција не учини нови прекршај. Изузетно од тога, изречена опомена брише се у року од годину дана од правоснажности одлуке којом је изречена. Малолетном лицу брисаће се изречена казна малолетничког затвора у року од две године од када је та казна извршена, застарела или опроштена, ако не изврши нови прекршај. Заштитна мера се неће брисати из прекршајне евиденције док се не изврши или док не истекне рок застарелости извршења заштитне мере.

Издавање података из Регистра регулисано је тако да се подаци о кажњеним лицима из Регистра могу дати само другом суду, надлежном тужилаштву, полицији и органима инспекције, у вези с кривичним поступком или поступком за прекршај који се води против лица које је раније било кажњавано за прекршај, органима надлежним за извршење санкција за прекршаје или надлежним органима који учествују у поступку брисања казне. На образложени захтев наведених органа могу се дати подаци из регистра за кажњено лице ако још трају одређене правне последице казне или заштитне мере, или ако за то постоји оправдан интерес заснован на закону.

Грађанима и правним лицима се, на њихов захтев, морају дати подаци о њиховом кажњавању за прекршаје. Од грађана и правних лица не може се тражити да поднесу доказе да нису кажњавани за прекршаје, осим ако је то изричито предвиђено законом. Уз захтев за издавање података из регистра санкција доставља се и доказ о уплати накнаде за тражену услугу. Накнаде прописује посебним актом министар за послове правосуђа.

11.2. Регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа

Јединствен регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа (у даљем тексту: Регистар) води се у сврху ефикасне наплате изречених новчаних казни, накнаде трошкова и наплате других

новчаних износа досуђених по основу накнаде штете, имовинскоправног захтева или одузимања имовинске користи. Регистар је централизована електронска база података у којој се чувају сви подаци унети у Регистар.

Све неплаћене новчане казне, трошкови поступка и други новчани износи који су изречени правноснажном и извршном одлуком суда или путем коначног и извршног прекршајног налога уписују се у Регистар. Подаци у Регистру се чувају и њима се рукује као и подацима из регистра санкција.

У Регистар се уносе (уписују) следећи подаци: 1) име и презиме и јединствени матични број кажњеног физичког лица, предузетника односно одговорног лица у правном лицу, односно број путне исправе страног физичког лица који није у прописаном року у целости платио новчану казну или друге досуђене новчане износе или није надокнадио досуђене трошкове поступка; 2) за кажњено правно лице назив и седиште, ПИБ и матични број, за предузетника назив и седиште радње; 3) правноснажна, односно коначна одлука којом је изречена новчана обавеза; 4) прекршајни суд који је донео одлуку односно орган који је издао прекршајни налог; 5) дуговани износ и основ дуговања; 6) датум доспећа обавезе плаћања; 7) прекршајни суд који је извршио упис; 8) датум уписа. У Регистру се евидентирају и воде и неплаћене новчане казне и други досуђени новчани износи.

Унос података у Регистар врши суд који је донео одлуку која је основ за унос, односно првостепени суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који је основ за унос. Унос се врши по истеку рока за добровољно плаћање, о чему надлежни суд води рачуна по службеној дужности. Унос података који се односе на прекршајне налоге врши се као и унос тих података у регистар санкција.

Брисање и промена података у Регистру регулисани су уз узимање у обзир различитих ситуација. Ако кажњено лице делимично или потпуно плати дуговани износ или се изречена новчана казна потпуно или делимично замени извршеном казном затвора или радом у јавном интересу, надлежни суд је обавезан да одмах изврши брисање података односно упише одговарајућу промену у Регистар. Ако кажњено лице пре поступка извршења добровољно делимично или потпуно плати новчану казну изречену прекршајним налогом, издавалац налога је обавезан да о томе одмах обавести надлежни суд. Новчана казна и трошкови поступка, подаци о кажњеном лицу као и сви остали подаци у вези са тим бришу се из Регистра одмах након што кажњени плати целокупан дуговани износ, односно по протеку рока од четири године од дана када су прекршајни налог или осуђујућа пресуда постали правноснажни.

Приступ подацима у Регистру и издавање извода и података из Регистра омогућен је свим прекршајним судовима, као и органима

надлежним за вођење поступака којима су доступни и подаци из регистра санкција. Издавање података из Регистра врши се као и издавање података из регистра санкција. Захтев за издавање података из регистра новчаних казни може се поднети било ком прекршајном суду. Приступ подацима из Регистра одобрава и ближе уређује посебним актом министар за послове правосуђа.

В. ПРИВРЕДНИ ПРЕСТУПИ И ПОСТУПАК ЗА ПРИВРЕДНЕ ПРЕСТУПЕ

1. Појам и обележја привредног преступа

Законом о привредним преступима (у даљем тексту: Закон) утврђена је тзв. Позитивно-негативна дефиниција привредног преступа, тј. одређено је и шта привредни преступ јесте и шта није. Према тој дефиницији, привредни преступ је друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ. Није привредни преступ она повреда прописа о привредном или финансијском пословању која, иако садржи обележја привредног преступа одређена прописом, представља незнатну друштвену штетност због малог значаја и због незнатности или одсутности штетних последица.

Према овој дефиницији, привредни преступ обухвата три конститутивна елемента: 1) друштвено штетну повреду прописа о привредном или финансијском пословању; 2) проузроковање том повредом теже последице или могуће теже последице; 3) предвиђеност привредног преступа прописом надлежног органа. Ови елементи су тесно повезани, јер тек ако је прописом надлежног органа предвиђен као привредни преступ он може и постојати, а његове штетне и противправне последице огледају се и у повреди прописа и у последицама. Међутим, постојање привредног преступа искључује институт незнатне друштвене штетности. И кад садржи обележја привредног преступа одређена прописом, он то неће бити ако представља незнатну друштвену штетност због малог значаја и због незнатности или одсутности штетних последица. Институт незнатне друштвене штетности подсећа на институт незнатне друштвене опасности који је у КЗ замењен институтом *дело малог значаја* који има исту сврху. У Закону, давно донетом у његовом основном тексту, то није учињено, али у прилог решењу из Закона иде терминолошка разлика (штетност – опасност), као и то што један од елемената незнатне друштвене штетности јесте управо *мали значај*, уз незнатност или одсутност штетних последица. Свакако ваља бити обазрив у разумевању и примени ових и других института који

представљају основ за искључење противправности, пре свега због могуће опасности по начело законитости.

Привредни преступи одређују се законима и уредбама, с тим што одредбе Закона, којима су уређени одговорност и санкције за привредне преступе, важе за све привредне преступе одређене другим законима и уредбама. Пропис којим се одређује привредни преступ садржи обележја привредног преступа и казну која се за привредни преступ изриче. Никоме не може бити изречена казна или друга санкција за дело које, пре него што је учињено, није било одређено као привредни преступ законом или уредбом донетом на основу закона и за које тим прописом није било одређено како ће се казнити учинилац тог привредног преступа.

2. Субјекти одговорности за привредне преступе

За привредни преступ може бити одговорно правно лице и одговорно лице у правном лицу. За привредни преступ не могу одговарати РС, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и њихови органи. Међутим, прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети да за одређени привредни преступ одговара одговорно лице у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу.

Страно правно лице и одговорно лице у страном правном лицу одговорни су за привредни преступ ако страно правно лице има представништво на територији РС, или ако је привредни преступ учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је одређен привредни преступ није шта друго одређено.

Прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети да сва или само нека правна лица могу бити одговорна за тај привредни преступ.

Правно лице је одговорно за привредни преступ ако је до извршења привредног преступа дошло радњом или пропуштањем дужног надзора од стране органа управљања или одговорног лица, или радњом другог лица које је било овлашћено да поступа у име правног лица. Правно лице које се налази под стечајем одговорно је за привредни преступ, без обзира на то да ли је привредни преступ учињен пре отварања или у току стечајног поступка, али му се не може изрећи казна него само заштитна мера одузимања предмета и одузимање имовинске користи.

Одговорним лицем, у смислу Закона, сматра се лице коме је поверен одређен круг послова у области привредног или финансијског пословања у правном лицу, односно у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу. Прописом којим се одређује привредни преступ може се одредити које одговорно лице одговара за тај привредни преступ.

Одговорно лице је одговорно за привредни преступ ако је привредни преступ извршен његовом радњом или његовим пропуштањем дужног надзора и ако је оно притом поступило са умишљајем или из нехата, ако прописом којим је одређен привредни преступ није предвиђено да се привредни преступ може учинити само са умишљајем.

Одговорност одговорног лица за привредни преступ не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу односно у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу, ни зато што је отворен стечај над правним лицем или што је настала немогућност кажњавања правног лица услед његовог престанка.

Одговорност одговорног лица за привредни преступ не постоји ако је поступало по наређењу другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или општег акта било дужно да предузме да би спречило извршење привредног преступа. Одговорно лице које је правноснажно оглашено кривим за кривично дело које има обележја привредног преступа, неће се казнити за привредни преступ.

Одговорност за покушај привредног преступа постоји ако је прописом којим се одређује привредни преступ изричито одређено да ће се казнити за покушај.

Одредбе КЗ о крајњој нужди (члан 20), урачунљивости (члан 23), умишљају и нехату (чл. 25. и 26), одговорности за тежу последицу (члан 27), стварној и правној заблуди (чл. 28. и 29), покушају (чл. 30–32), саучесништву (чл. 33–36), начину, времену и месту извршења кривичног дела (чл. 15–17), сходно важе и за привредне преступе.

3. Санкције које се изричу за привредне преступе

Глава III. Закона, под називом „Казне, условна осуда, заштитне мере и правне последице осуде" садржи одредбе о три врсте санкција и о правној последици осуде за привредне преступе. Иако то није обухваћено материјом Закона, може се рећи да је новчана казна, као једина казна предвиђена Законом, ефективна и најважнија врста санкције, да је условна осуда санкција која представља упозорење уз претњу примене казне и да је заштитна мера санкција усмерена превасходно на то да учинилац убудуће не врши привредне преступе. За разлику од ових санкција, суд не изриче правну последицу осуде, већ она наступа аутоматски по сили закона (*ex lege*) код осуде за одређени привредни преступ и на одређену казну. Због те и још неких разлика, правне последице осуде не сматрају се санкцијама. Ипак, овде ћемо се осврнути на правну последицу осуде, једину коју Закон предвиђа, јер она каткад за учиниоца привредног преступа (одговорно лице) може бити и тежа од санкција, а још више због обавезе инспекција и инспектора да прате њен почетак, трајање и престанак.

3.1. Казна

За привредни преступ може се прописати само новчана казна (у даљем тексту: казна). *Висина казне* прописује се на два алтернативно предвиђена начина: одређивањем новчаних износа или у сразмери с висином учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа.

Законом је одређен општи минимум („најмања мера") и општи максимум („највећа мера") новчане казне у оквиру којег се прописом којим се утврђује привредни преступ могу одредити посебан минимум и максимум. Конкретније, најмања мера новчане казне која се може прописати за правно лице је 10.000, а највећа 3.000.000 динара. Најмања мера новчане казне која се може прописати за одговорно лице износи 2.000, а највећа 200.000 динара. Ако у пропису није одређена најмања или највећа мера новчане казне, та мера може бити само у распону од општег минимума до општег максимума новчане казне, односно не мања од најмање ни већа од највеће мере одређене Законом.

Висина новчане казне за правно лице, сагласно Закону, може се прописати и у сразмери с висином учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа (у даљем тексту: казна прописана у сразмери), у ком случају највећа мера новчане казне може бити до двадесетоструког износа учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа.

Одмеравање казне правном лицу суд врши у границама прописаним за привредни преступ, узимајући у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања (отежавајуће и олакшавајуће околности), а нарочито тежину учињеног привредног преступа, последице које су наступиле или су могле наступити, околности под којима је привредни преступ учињен и економску снагу правног лица. При одмеравању казне одговорном лицу сходно ће се примењивати одредбе члана 54. КЗ. При одмеравању казне суд ће посебно узети у обзир да ли је правно лице или одговорно лице осуђивано за привредни преступ или за кривично дело које је сродно с привредним преступом, да ли је ранији привредни преступ, односно кривично дело истоврсно с новим привредним преступом и колико је времена протекло од раније осуде. На исти начин суд ће одмерити казну и кад накнадно суди за привредни преступ извршен пре раније осуде.

Начин одмеравања казне за привредне преступе у стицају уређен је тако што ће суд претходно утврдити казну за сваки привредни преступ, па ће изрећи јединствену казну која представља збир појединачно утврђених казни, а која не може прећи двоструки износ највеће законске мере казне (општег максимума). Ако суд утврди заштитне мере ма и за један привредни преступ у стицају, суд ће их изрећи. Ако је за

једне привредне преступе у стицају суд одмерио казну на наведени начин а за друге одмерио прописану казну у сразмери, јединствена казна за све те привредне преступе представља збир тако одмерених казни.

Пооштравање казне уређено је Законом тако да суд правном лицу или одговорном лицу може да пооштри казну предвиђену за учињени привредни преступ до двоструког износа највеће мере предвиђене казне, ако се учинилац налази у вишеструком поврату. У вези с тим, прецизирано је да: 1) вишеструки поврат за правно лице постоји ако је оно већ било најмање два пута осуђивано за сродне привредне преступе на казне преко 20.000 динара и ако од последње правноснажне изречене казне није протекло више од пет година; 2) вишеструки поврат за одговорно лице постоји ако је за сродна кривична дела или привредне преступе било најмање двапут осуђивано на казну затвора или новчану казну преко 4.000 динара, ако од последње издржане казне затвора, односно правноснажно изречене новчане казне није прошло више од пет година и ако учинилац показује склоност за вршење таквих кривичних дела, односно привредних преступа. При одлучивању да ли ће пооштрити казну, суд ће посебно имати у виду околности под којима је привредни преступ учињен и тежину последица које су наступиле. Казна прописана у сразмери не може се пооштрити.

Ублажавање казне значи да суд може одмерити казну и испод најмање мере прописане за поједини привредни преступ, кад то предвиђа Закон или пропис којим је одређен привредни преступ, или ако нађе да постоје нарочито олакшавајуће околности. Казна се може ублажити до општег минимума, тј. најмање мере прописане Законом. Ако је надлежни орган у правном лицу открио и пријавио привредни преступ, или су привредни преступ открили и пријавили запослени у том правном лицу, суд може правном лицу ублажити казну, а може га и ослободити од казне.

Рок плаћања казне одређује се у пресуди и не може бити краћи од 15 дана нити дужи од три месеца. У оправданим случајевима суд може дозволити осуђеном правном лицу и одговорном лицу да исплате казну у отплатама, с тим да рок исплате не може бити дужи од једне године. После смрти осуђеног одговорног лица, казна се неће извршити.

Урачунавање плаћене казне за прекршај могуће је ако ако постоји подударност обележја конкретног прекршаја и привредног преступа. Наиме, новчана казна коју је осуђено правно лице или одговорно лице платило за прекршај урачунава се у казну изречену за привредни преступ чија обележја обухватају и обележја прекршаја.

3.2. Условна осуда

Правном лицу и лицу одговорном за учињени привредни преступ суд може изрећи условну осуду. Таквом осудом суд може утврдити

правном лицу казну до 20.000 динара, а одговорном лицу до 4.000 динара, с тим да се она неће извршити ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне ни дуже од две године (време проверавања), не учини нов привредни преступ, односно ако одговорно лице не учини кривично дело које има и обележје привредног преступа. У погледу изрицања условне осуде, њеног дејства и опозивања важе сходно одредбе чл. 65. до 70. КЗ.

3.3. Заштитне мере

Врсте заштитних мера које се могу изрећи за привредне преступе јесу: 1) јавно објављивање пресуде; 2) одузимање предмета; 3) забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу; 4) забрана одговорном лицу да врши одређене дужности.

Изрицање заштитних мера уређено је Законом тако да суд може учиниоцу привредног преступа изрећи једну или више заштитних мера кад постоје Законом предвиђени услови за њихово изрицање. Заштитне мере могу се изрећи само ако је учиниоцу изречена казна и када Законом није друкчије одређено. Заштитне мере јавног објављивања пресуде и одузимања предмета могу се изрећи и уз условну осуду.

1) Јавно објављивање пресуде суд ће одредити ако сматра да би било корисно да се јавност упозна с пресудом, а нарочито ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити сигурност промета или други интерес привреде. Суд одлучује, према значају привредног преступа и потреби обавештавања јавности, да ли ће се пресуда објавити путем штампе, радија или телевизије или путем више наведених средстава информисања, као и да ли ће се образложење пресуде објавити у целини или у изводу, водећи притом рачуна да начин објављивања омогући обавештеност свих у чијем интересу пресуду треба објавити. Прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети обавезно изрицање заштитне мере јавног објављивања пресуде.

2) Одузимање предмета од правног или од одговорног лица суд може одредити ако су предмети били употребљени или намењени за извршење привредног преступа, или су настали извршењем привредног преступа. Предмети се могу одузети и кад њима не располаже правно лице – учинилац привредног преступа, односно кад нису својина одговорног лица, ако то захтевају интереси чувања живота и здравља људи, сигурност промета или други интереси привреде или разлози морала, али се тиме не дира у право трећих лица на накнаду штете. Прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети обавезно изрицање заштитне мере одузимања предмета.

3) Забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу састоји се у забрани производње одређених производа или у забрани вршења одређених послова промета робе и услуга или других привредних послова. У пресуди којом се изриче та мера наводи се привредна делатност чије се вршење забрањује правном лицу. Ако за изрицање ове заштитне мере, прописом којим се одређује привредни преступ, нису посебно прописани услови за њено изрицање, та мера се може изрећи правном лицу ако би даље бављење одређеном привредном делатношћу било опасно по живот или здравље људи или штетно за привредно или финансијско пословање других правних лица или за привреду, или би штетило угледу РС или правних лица у иностранству при вршењу послова спољнотрговинског промета, или ако је правно лице за последње две године кажњено због истог или сличног привредног преступа. Ова мера може се изрећи за време од шест месеци до 10 година, рачунајући од дана правноснажности пресуде.

4) Забрана одговорном лицу да врши одређене дужности састоји се у забрани одговорном лицу да врши дужност коју је вршило у време извршења привредног преступа, одређену руководећу дужност у погледу привредног или финансијског пословања, одређену врсту послова или свих или неких дужности везаних за чување, располагање, коришћење, управљање или руковање средствима. Ако прописом којим се одређује привредни преступ није друкчије предвиђено, ову меру суд ће изрећи ако је одговорно лице злоупотребило вршење дужности ради извршења привредног преступа или ако се оправдано може сматрати да би његово даље вршење такве дужности било опасно. Ову меру суд може изрећи и кад је одговорно лице раније више пута било осуђивано за привредне преступе или сродна кривична дела. Мера се може изрећи за време од шест месеци до 10 година, рачунајући од дана правноснажности пресуде.

3.4. Правна последица осуде

Законом се може прописати да осуда одговорног лица за одређени привредни преступ и на одређену казну повлачи као правну последицу забрану одговорном лицу да врши одређене дужности у правном лицу, државном органу, покрајинском, општинском и градском органу. Законом којим се предвиђа ова правна последица осуде одређује се и њено трајање, које не може да буде дуже од три године, рачунајући од дана правноснажности пресуде. Условна осуда не повлачи правну последицу осуде.

По истеку једне године од дана извршене или застареле казне, суд може, на молбу осуђеног одговорног лица, одредити да престане правна последица осуде ако нађе да је осуђено одговорно лице то својим владањем заслужило.

4. Фазе тока поступка за привредни преступ

У складу са систематиком Закона, могу се разликовати четири фазе тока поступка за привредни преступ, означене као претходни поступак, главни претрес и пресуда и поступак по правним лековима. Законом су уређени и скраћени поступак, посебни поступци и део извршног поступка.

Претходни поступак обухвата пријаву за привредни преступ, истражне радње и оптужни предлог. С обзиром на значај претходног поступка за рад инспекција и инспектора, овај поступак је касније детаљније обрађен.

Главни претрес и пресуда, као фаза поступка у којој председник већа, односно судија појединац, на главни претрес позива: представника окривљеног правног лица, окривљено одговорно лице, њихове браниоце, тужиоца, оштећеног и његовог законског заступника или пуномоћника, сведоке, вештаке и тумача, а, по потреби, прибавља и предмете који треба да служе као доказ на главном претресу. Главни претрес почиње објављивањем главне садржине оптужног предлога. После тога саслушава се представник окривљеног правног лица, а затим се испитује окривљено одговорно лице. По завршеном доказном поступку, а после речи тужиоца и оштећеног, даје се реч браниоцу окривљеног правног лица и представнику тог лица, а затим браниоцу окривљеног одговорног лица и окривљеном одговорном лицу.

По закључењу главног претреса, суд ће одмах изрећи *пресуду* и објавити је са битним разлозима. У пресуди којом се окривљени оглашавају одговорним суд ће изрећи: 1) за које се дело окривљено правно лице и окривљено одговорно лице оглашавају одговорним, уз навођење чињеница и околности које чине обележја привредног преступа; 2) који су прописи о привредном преступу примењени; 3) на коју се казну осуђује окривљено правно лице и окривљено одговорно лице; 4) одлуку о ослобођењу од казне; 5) одлуку о условној осуди; 6) одлуку о заштитним мерама; 7) одлуку о одузимању имовинске користи; 8) одлуку о трошковима поступка и о имовинскоправном захтеву. У пресуди се назначује рок у коме се новчана казна има платити.

Поступак по правним лековима односи се на жалбу против пресуде и решења (редован правни лек), као и на ванредне правне лекове – понављање поступка и захтев за заштиту законитости.

Скраћени поступак постављен је Законом као алтернатива потпуног поступка, у складу с начелом економичности и потребом ефикасности поступка. Законом је, наиме, омогућено да се у поступку за привредне преступе за које је надлежан судија појединац, може, на предлог тужиоца, донети решење о привредном преступу без одређивања главног претреса (скраћени поступак). Овај поступак може се спровести само ако је представник окривљеног правног лица већ

саслушан, а окривљено одговорно лице већ испитано. Могу се изрећи новчане казне у Законом ограниченом износу, а од заштитних мера само мера одузимање предмета и мера одузимање имовинске користи.

Посебни поступци предвиђени Законом јесу: 1) поступак за одузимање имовинске користи; 2) поступак за накнаду штете због неоправдане осуде; 3) поступак за брисање осуде, за престанак заштитне мере или правне последице осуде.

Извршење одлука уређено је Законом само у делу који се односи на услове за извршење одлука (правноснажност одлуке, достављање другостепене одлуке окривљеном, истек рока за плаћање казне и трошкова поступка).

5. Претходни поступак: пријава за привредни преступ, истражне радње, оптужни предлог

5.1. Пријава за привредни преступ

Дужност пријављивања утврђена је за све државне органе и недржавне субјекте, дакле и за инспекције. Наиме, сви државни органи, покрајински, општински и градски органи, привредна друштва и друга правна лица дужни су да пријаве привредне преступе о којима су обавештени или за које сазнају на који други начин. Ови субјекти навешће у пријави све податке о привредном преступу и учиниоцу и доказе који су им познати и предузеће мере да се обезбеде исправе, пословне књиге, други списи и трагови привредног преступа, предмети на којима је или помоћу којих је учињен привредни преступ и други докази. Осим ових пријава, надлежни органи дужни су да узму у разматрање и пријаве које подносе грађани.

Пријава за привредни преступ подноси се надлежном јавном тужиоцу писмено или усмено. Кад се пријава подноси усмено, упозориће се пријавилац на последице лажног пријављивања. О усменој пријави саставиће се записник, а ако је пријава саопштена телефоном, сачиниће се службена белешка. Ако је пријава за привредни преступ поднесена суду, *органу инспекције* или ненадлежном јавном тужиоцу, они ће пријаву примити и одмах доставити надлежном јавном тужиоцу.

Јавни тужилац ће одбацити пријаву ако из саме пријаве проистиче да пријављено дело није привредни преступ, да је наступила застарелост гоњења или да постоје други законски разлози који искључују гоњење. О одбацивању пријаве и о разлозима за то јавни тужилац ће обавестити подносиоца пријаве и оштећеног у року од осам дана од дана доношења решења. Подносилац пријаве може поднети вишем јавном тужиоцу приговор против решења о одбацивању пријаве.

Посебне дужности органа инспекције утврђене су и поводом пријава, како оних које подносе тако и оних које приме. Ако поводом пријаве или при вршењу своје дужности сазнају да је извршен привредни преступ, органи инспекције дужни су да предузму мере потребне да се открије учинилац привредног преступа, да се обезбеде трагови привредног преступа и предмети који могу послужити као доказ, као и да прикупе сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење поступка за привредни преступ. У ту сврху органи инспекције могу тражити потребна обавештења и од државног органа, привредног друштва или другог правног лица у коме је откривен привредни преступ или од појединаца, али не могу никога да саслушавају у својству окривљеног, сведока или вештака. Приликом прикупљања обавештења органи инспекције могу предузимати одговарајуће управне мере и вршити друга инспекцијска овлашћења која имају по важећим прописима.

На основу прикупљених обавештења, органи инспекције састављају пријаву за привредни преступ, а ако су пријаву раније доставили надлежном јавном тужиоцу – посебан извештај као допуну пријаве. Ако треба да се предузме истражна радња која се доцније не би могла са успехом извршити, органи инспекције могу и сами да изврше привремено одузимање предмета, претресање пословних просторија и увиђај.

Кад орган инспекције предузима поједине истражне радње, те радње могу да врше само инспектори. Истражне радње се врше по прописима који важе за истражне радње које предузима суд. Записници о извршеним истражним радњама достављају се јавном тужиоцу, с образложењем о потреби њиховог предузимања.

Поступање органа инспекције по захтеву јавног тужиоца уређено је оквиру овлашћења тужиоца према инспекцији (посебно) и према свим другим субјектима.

Ако јавни тужилац сматра да пријава не пружа довољно основа да може одлучити да ли ће покренути поступак за привредни преступ, или ако је јавни тужилац сазнао само то да је извршен привредни преступ, може од *надлежног органа инспекције* захтевати да прикупи потребна обавештења и да предузме друге мере ради откривања учиниоца привредног преступа и обезбеђења доказа. Јавни тужилац може увек тражити од *органа инспекције* да га обавести о мерама које је предузео.

Јавни тужилац може тражити потребне податке и обавештења од државних органа, покрајинских, општинских и градских органа, привредних друштава и других правних лица, а може у ту сврху позвати и подносиоца пријаве за привредни преступ. Приликом прикупљања обавештења односно давања података сви морају поступати обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди угледу окривљеног правног лица, односно части и угледу окривљеног одговорног лица.

5.2. Истражне радње

Ако јавни тужилац сматра да сама пријава или прикупљена обавештења и подаци не пружају довољно основа за подношење оптужног предлога, предложиће надлежном суду да предузме одређене истражне радње. Ако се судија одређен да води истражне радње (у даљем тексту: одређени судија) сложи с тим предлогом, предузеће истражне радње, а затим ће све списе доставити јавном тужиоцу. У противном, затражиће да о томе одлучи веће истог суда у саставу од тројице судија. Кад јавни тужилац прими списе, односно обавештење од првостепеног суда, поднеће оптужни предлог или ће донети решење о одбацивању пријаве за привредни преступ.

Странке могу, по правилу, присуствовати свим истражним радњама које предузима одређени судија, односно *орган инспекције*. Тужилац и бранилац могу да присуствују саслушању представника окривљеног правног лица и испитивању окривљеног одговорног лица. Тужилац, оштећени, представник окривљеног правног лица, окривљено одговорно лице и бранилац могу присуствовати увиђају и саслушању вештака. Саслушању сведока могу присуствовати тужилац, представник окривљеног правног лица, окривљено одговорно лице и бранилац, ако је вероватно да сведок неће доћи на главни претрес или ако судија нађе да је то целисходно, или ако једна од странака захтева да присуствује саслушању. Оштећени може присуствовати саслушању сведока само ако је вероватно да сведок неће доћи на главни претрес.

Судија који предузима истражну радњу дужан је да на погодан начин обавести тужиоца, оштећеног, окривљеног и браниоца о времену и месту вршења истражне радње којој они могу да присуствују, осим ако постоји опасност од одлагања. Ако окривљено правно или окривљено одговорно лице има браниоца, судија ће уместо окривљеног, по правилу, обавестити само браниоца. Ако лице коме је упућено обавештење о истражној радњи није присутно, радња се може извршити и у његовом одсуству.

Ради разјашњења појединих техничких или других стручних питања која се постављају у вези с прибављеним доказима или приликом испитивања окривљеног одговорног лица или представника окривљеног правног лица или предузимања других истражних радњи, судија може позвати стручно лице које ће му о тим питањима давати потребна обавештења. Ако су странке присутне, могу тражити да стручно лице пружи ближа објашњења. У случају потребе, судија може тражити објашњења и од одговарајуће стручне установе.

Лица која присуствују истражним радњама могу да предложе судији да, ради разјашњења ствари, постави одређена питања представнику окривљеног правног лица и окривљеном одговорном лицу, сведоку или вештаку, а по дозволи судије, могу и непосредно да постављају

питања. Та лица могу захтевати да се у записник унесу и њихове примедбе у погледу извршења појединих радњи, а могу предлагати и извођење појединих доказа.

Ако се саслушава представник окривљеног правног лица, претходно ће се утврдити његов идентитет и овлашћење да представља правно лице. Окривљено одговорно лице питаће се за име и презиме, име једног од родитеља, место рођења, године живота, школску спрему, занимање и дужност коју обавља у правном лицу у време извршења привредног преступа, пребивалиште, да ли је, кад и зашто осуђивано, да ли се против њега води поступак за кривично дело или за који други привредни преступ и какве су му имовинске и породичне прилике.

Ако је ради успешног извршења појединих истражних радњи судији потребна помоћ органа унутрашњих послова или другог државног органа, они су дужни, на његов захтев, да му ту помоћ пруже.

Ако то захтевају интереси поступка или интереси чувања тајне, судија ће приликом предузимања истражне радње наредити лицима која саслушава или која присуствују другој истражној радњи да чувају као тајну одређене чињенице или податке које су том приликом сазнали и упозориће их да одавање тајне повлачи кривичну одговорност. Та наредба унеће се у записник о истражној радњи уз потпис лица које је упозорено.

Новчаном казном до 1.000 динара, судија или *орган инспекције* који предузима истражну радњу може казнити свако лице које за време вршења истражне радње и после опомене нарушава ред. Ако учешће таквог лица није неопходно, оно може да буде удаљено с места где се предузима радња. Окривљено одговорно лице не може да буде кажњено новчаном казном. Ако јавни тужилац или његов заменик нарушава ред, судија ће о томе обавестити надлежног јавног тужиоца.

Предмети који се по Закону или по пропису о привредном преступу имају одузети или који могу послужити као доказ у поступку за привредне преступе, привремено ће се одузети и предати на чување суду или ће се на други начин одредити њихово чување. Ко држи овакве предмете дужан је, на захтев судије или овлашћеног органа инспекције, да их преда. Приликом одузимања предмета назначиће се где су пронађени и описаће се, а по потреби ће се и на други начин обезбедити утврђивање њихове истоветности. За одузете предмете издаће се потврда. Судија или орган инспекције који предузима истражну радњу може казнити новчаном казном до 2.000 динара свако лице које одбије да преда предмет. Ако изречена казна остане без успеха, лицу се може за свако даље одбијање предаје предмета изрећи новчана казна до 4.000 динара. Овлашћени *орган инспекције* може одузети наведене предмете кад поступа по чл. 87. и 88. Закона или кад извршава налог суда. О жалби против решења о новчаној казни одлучује надлежни суд у већу.

Тужилац, представник окривљеног правног лица и окривљено одговорно лице могу притужбом да се обрате председнику суда у случају одуговлачења или других неправилности у вези са спровођењем истражних радњи. Председник суда ће испитати наводе притужбе, а ако је подносилац притужбе то захтевао, обавестиће га шта је предузето.

5.3. Оптужни предлог

После извршених истражних радњи, даљи поступак се може наставити само на основу оптужног предлога тужиоца. Јавни тужилац може поднети оптужни предлог и на основу саме пријаве. Оптужни предлог подноси се у потребном броју примерака за суд, за окривљено правно лице и за окривљено одговорно лице, а садржи: фирму, односно назив окривљеног правног лица, његово седиште и име и презиме његовог представника, ако је познат. За окривљено одговорно лице навешће се у оптужном предлогу његово име и презиме, име једног од родитеља и његови лични подаци.

У оптужном предлогу наводи се и кратак опис привредног преступа, означење суда пред којим ће се одржати главни претрес, које доказе треба извести на главном претресу и предлог да се окривљено правно лице, односно окривљено одговорно лице осуди по закону. Ако је то потребно, у оптужни предлог уносе се и разлози којима се утврђује основаност оптужбе.

Кад суд прими оптужни предлог, председник већа или судија појединац ће претходно испитати да ли је суд надлежан, да ли треба спровести поједине истражне радње или допунити спроведене истражне радње и да ли постоје услови за одбацивање оптужног предлога. Ако нађе да је за суђење надлежан други првостепени суд, уступиће предмет, по правноснажности решења о ненадлежности, том суду. Ако приликом испитивања оптужног предлога нађе да је ради разјашњења ствари потребно спровести поједине истражне радње или допунити већ спроведене истражне радње, сам ће спровести те радње. О предузетој истражној радњи председник већа или судија појединац обавестиће тужиоца, ако тој радњи није присуствовао.

Председник већа, односно судија појединац одбациће оптужни предлог решењем, ако нађе да дело које је предмет оптужбе није привредни преступ, да је наступила застарелост гоњења или да постоје други законски разлози који искључују гоњења. Ако су спроведене истражне радње, председник већа, односно судија појединац ће одбацити оптужни предлог иако нађе да нема довољно доказа за постојање основане сумње да је окривљени учинио привредни преступ који је предмет оптужбе. Решење о одбацивању оптужног предлога с кратким образложењем доставља се тужиоцу, окривљеном правном лицу и окривљеном одговорном лицу.

Ако преседник већа после претходног испитивања оптужног предлога не нађе да има потребе за неким од наведених поступања, заказаће одмах главни претрес. У том случају судија појединац ће одлучити да ли ће одмах заказати главни претрес или ће решење о привредном преступу донети у скраћеном поступку.

Председник већа, односно судија појединац ће решењем прекинути поступак против окривљеног одговорног лица: 1) ако окривљено одговорно лице није достижно државним органима; 2) ако је код окривљеног одговорног лица наступило привремено душевно обољење или привремена душевна поремећеност. Пре него што се поступак прекине, прикупиће се сви докази о привредном преступу до којих се може доћи. Кад престану сметње које су проузроковале прекид, наставиће се поступак против окривљеног одговорног лица.

Г. КРИВИЧНА ДЕЛА И КРИВИЧНИ ПОСТУПАК

1. Кривично материјално право: општи део

1.1. Општи појам кривичног дела и његови елементи

Појам кривичног дела одређен је нормом КЗ: „Кривично дело је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено." Овај општи појам кривичног дела садржи у себи и објективне и субјективне елементе.

У неким случајевима ни наведени општи појам кривичног дела нити законски опис неког конкретног кривичног дела не значе да ће постојати кривично дело. Нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом. Није кривично дело ни дело које је учињено под дејством неодољиве силе. Ако је кривично дело учињено под дејством силе која није неодољива или претње, учиниоцу се казна може ублажити.

Елементи кривичног дела су дело (радња), предвиђеност у закону, противправност, кривица.

Свако кривично дело мора да садржи ове елементе, али мора имати и свој особен (посебан) опис који се утврђује КЗ или другим законом. Тај опис чини, по правилу, највећи део садржине сваког појединачног кривичног дела.

Да би постојало било које кривично дело, морају бити остварена битна обележја тог описа кривичног дела, мора чињенично стање одговарати том опису, тј. мора бити остварено биће кривичног дела. Оно обухвата скуп обавезних обележја која чине посебне појмове појединачних кривичних дела.

Дело(радња) којом се може учинити неко кривично дело је одређено чињење или одређено нечињење. Подела на радњу чињења и радњу нечињења (пропуштања) општеприхваћена је у теорији. Према КЗ, кривично дело је учињено нечињењем кад закон пропуштање да се предузме одређено чињење предвиђа као кривично дело. Нечињењем може бити учињено и кривично дело које је законом одређено као чињење, ако је учинилац пропуштањем дужног чињења остварио обележја тог кривичног дела. Радња је први елемент у општем појму кривичног дела, а на њу се надовезују предвиђеност дела у закону, противправност и кривица, о којима ће касније бити речи.

1.2. Субјекат и објекат кривичног дела

Субјекат (учинилац) кривичног дела је човек, тј. физичко лице које предузима радњу извршења (извршилац) или радњу саучесништва (саучесник). Субјект кривичног дела је неизоставан део описа кривичног дела. За њега се у КЗ најчешће употребљава термин „ко", којим се као субјект кривичног дела означава свако лице које предузме радњу кривичног дела. Субјект кривичног дела је најшири појам. Обухвата и извршиоца и саучеснике, а поред кривца обухвата и лица која без кривице преузимају радњу кривичног дела. Све присутније је схватање да субјект кривичног дела може бити и правно лице. То је и код нас резултирало доношењем Закона о одговорности правних лица за кривична дела (2008), али се и даље примењује Закон о привредним преступима, према коме је правно лице субјект привредног преступа, а не субјект кривичног дела.

Објекат кривичног дела може бити заштитни објект и објект радње, који се међусобно у много чему разликују.

Заштитни објекат чине одређена добра којима се пружа кривичноправна заштита. Заштитни објект може бити општи и групни, али је ова подела условна и у теорији дискутабилна. Чланом 3. КЗ општи заштитни објект посредно је одређен тако што на прво место ставља човека, а затим и друге основне вредности. Групни заштитни објект представља добра заједничка за одређена кривична дела (живот и тело, имовина, привреда и др.), што је критеријум и за њихову класификацију у посебном делу КЗ.

Објекат радње јесте материјални, физички предмет на коме се остварује радња кривичног дела. Објект радње имају само нека кривична дела код којих је то изричито законом предвиђено као њихов битни елеменат. То је, на пример, туђа покретна ствар као објект радње код крађе, утаје или другог конкретног кривичног дела против имовине. По тој конкретности и непосредности, објект радње битно се разликује од заштитног објекта, било да је у питању општи заштитни објект који обухвата добра којима се потенцијално пружа заштита кроз сва

кривична дела, било да се ради о групном заштитном објекту који обухвата добра којима се то чини само кроз одређене групе кривичних дела, на пример кроз сва кривична дела против имовине.

1.3. Предвиђеност у закону, противправност и основи који искључују противправност: дело малог значаја, нужна одбрана и крајња нужда

Предвиђеност у закону и противправност су два од четири елемента кривичног дела, поред дела (радње) и кривице.

Предвиђеност у закону је обавезан услов за постојање кривичног дела. Тај услов битно сужава круг радњи које представљају кривично дело. Да би нека радња била кривично дело она мора у закону бити предвиђена као кривично дело. Разлог због кога се то чини је друштвена опасност те радње. Предвиђеност у закону неке радње као кривичног дела везује се за појам бића кривичног дела о коме је било речи, а обухвата и услове кажњивости. Биће кривичног дела и услови кажњивости чине законски опис неког кривичног дела. Тако омогућавају да се пређе у фазу утврђивања противправности, а потом и кривице.

Противправност је повезана с претходним елементом кривичног дела, јер ње у кривичноправном смислу нема ако неко дело није предвиђено законом као кривично дело. Ако неко дело садржи све елементе прописане у законском опису бића кривичног дела, самим тим је оно и противправно. Изузетно, противправност може бити искључена. На то указује начелно решење из члана 14. став 2. КЗ, према коме нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом. Основи искључења противправности, изричито прописани КЗ јесу *дело малог значаја, нужна одбрана и крајња нужда*.

Дело малог значаја. – Није кривично дело оно дело које, иако садржи обележја кривичног дела, представља дело малог значаја, тј. ако су штетне последице одсутне или незнатне и ако општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције. Одредбе које се односе на дело малог значаја могу се применити (само) на кривична дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна.

Нужна одбрана. – Није кривично дело оно дело које је учињено у нужној одбрани. Нужна је она одбрана која је неопходна да учинилац од свог добра или добра другога одбије истовремени противправни напад. Учиниоцу који је прекорачио границе нужне одбране може се казна ублажити. Ако је учинилац прекорачио границе нужне одбране услед јаке раздражености или препасти изазване нападом, може се и ослободити од казне.

Крајња нужда. – Није кривично дело оно дело које је учињено у крајњој нужди. Крајња нужда постоји кад је дело учињено ради тога

да учинилац отклони од свог добра или добра другога истовремену нескривљену опасност која се на други начин није могла отклонити, а притом учињено зло није веће од зла које је претило. Учиниоцу који је сам изазвао опасност, али из нехата или је прекорачио границе крајње нужде, може се казна ублажити. Ако је учинилац прекорачио границе крајње нужде, под нарочито олакшавајућим околностима може се и ослободити од казне. Нема крајње нужде ако је учинилац био дужан да се излаже опасности која је претила.

1.4. Кривица – појам и облици (степени кривице): умишљај и нехат

Кривица постоји ако је учинилац у време када је учинио кривично дело био урачунљив и поступао с умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено.

Кривично дело је учињено с кривицом и ако је учинилац поступао из нехата, уколико закон то изричито предвиђа.

Умишљај (лат. *dolus*) тежи је степен кривице који се увек захтева за постојање кривичног дела, за разлику од нехата који представља блажи степен кривице и предвиђа се само код неких кривичних дела или њихових лакших облика. Истом формулацијом у КЗ предвиђене су две врсте умишљаја – директни и евентуални. Кривично дело је учињено с умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење (директни умишљај) или кад је учинилац био свестан да може учинити дело па је на то пристао (евентуални умишљај).

Нехат (*culpa*) лакши је степен кривице од умишљаја и изузетак због тога што се изричито прописује код појединих кривичних дела, за разлику од умишљаја који је правило већ утврђено општим делом КЗ и које важи без каснијег посебног прописивања.

У начелу, КЗ разликује свесни нехат (*luxuria*) и несвесни нехат (*negligentia*). Кривично дело је учињено из нехата кад је учинилац био свестан да својом радњом може учинити дело, али је олако држао да до тога неће доћи или да ће то моћи спречити (свесни нехат) или кад није био свестан да својом радњом може учинити дело, иако је према околностима под којима је оно учињено и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности (несвесни нехат).

1.5. Основи који искључују кривицу: неурачунљивост, (неотклоњива) стварна заблуда и (неотклоњива) правна заблуда

Урачунљивост је једна од компоненти кривице, уз умишљај или нехат и свесност (могућност, дужност или имање свести) о противправности. Постојање урачунљивости се претпоставља, а непостојање урачунљивости (неурачунљивост) мора се утврдити да би се искључила кривица.

Неурачунљивост је, дакле, један од основа за искључивање кривице. Није кривично дело оно дело које је учињено у стању неурачунљивости. Неурачунљив је онај учинилац који није могао да схвати значај свог дела или није могао да управља својим поступцима услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог душевног развоја или друге теже душевне поремећености.

Учиниоцу кривичног дела чија је способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима била битно смањена услед неког од наведених стања (битно смањена урачунљивост) може се ублажити казна. С друге стране, кривица учиниоца кривичног дела који се употребом алкохола, дрога или на други начин довео у стање у којем није могао да схвати значај свог дела или да управља својим поступцима утврђује се према времену непосредно пре довођења у такво стање. Учиниоцу који је под овим околностима, у стању битно смањене урачунљивости, учинио кривично дело не може се по том основу ублажити казна.

Заблуда је стање у којем је лице које нема свест или има погрешну свест о нечему. У том смислу, у заблуди може бити и учинилац кривичног дела, али су КЗ установљене само две врсте заблуде које су кривичноправно релевантне: стварна заблуда и правна заблуда. Претежни елементи прве су заблуђеност о стварним чињеницама, а друге заблуђеност о правним чињеницама. У односу на обе врсте заблуде, у КЗ је посебним и готово истоветним формулацијама предвиђено да није кривично дело оно дело које је учињено у стварној заблуди или у правној заблуди.

Стварна заблуда мора бити неотклоњива, јер није кривично дело (само) оно дело које је учињено у неотклоњивој стварној заблуди. Према КЗ, стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје кривичног дела или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила дело дозвољеним. Произлази да стварна заблуда може бити у погледу стварног обележја кривичног дела или у погледу разлога за искључење противправности. Неотклоњивост се, пак, огледа у томе што у конкретној ситуацији учинилац никако није могао имати свест у погледу наведених околности. Да је могао или био дужан да има ту свест, радило би се евентуално о отклоњивој стварној заблуди која не искључује нехатну кривицу. Наиме, према КЗ, ако је учинилац био у стварној заблуди услед нехата, кривично дело учињено из нехата постојаће кад закон такво кривично дело предвиђа.

Правна заблуда мора, такође, бити неотклоњива да би се стекао услов да оно дело које је учињено у неотклоњивој правној заблуди није кривично дело. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је његово дело забрањено. Дакле,

учинилац нема свест о томе („није био дужан и није могао да зна") да је дело које предузима предвиђено законом као кривично дело. Могуће је да му није познато да кривичноправна норма постоји, али је могуће и да зна за норму и да ипак нема свест о томе да она обухвата и његово дело, тј. да је његово дело забрањено. Управо заблуда о забрањености дела, с једне, у односу на заблуду у погледу чињеничне (стварне) подлоге кривичног дела, с друге стране, чини разлику између правне и стварне заблуде. Забрањеност дела је у вези и с тзв. отклоњивом правном заблудом, која је разлог за ублажавање казне. Она је препознатљива у КЗ, у формулацији да се учиниоцу који није знао да је дело забрањено, али је то био дужан и могао да зна, казна може ублажити.

1.6. Појам, сврха и врсте кривичних санкција

Општи појам кривичних санкција, ако би се изузео покушај сувуше описне, обимне и за праксу несврсисходне дефиниције, указивао би на то да су кривичне санкције средство које, као и кривично право чији су део, има за циљ сузбијање криминалитета. Тај циљ („општа сврха") у КЗ исказан је формулацијом према којој је општа сврха прописивања и изрицања кривичних санкција „сузбијање дела" којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством. Као средство, кривичне санкције карактерише њихова хетерогеност и то да морају бити предвиђене законом као и кривично дело, да су репресивне према учиниоцу кривичног дела и да их изриче суд у кривичном поступку.

Врсте кривичних санкција су: казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере. Кривичне санкције се не могу изрећи лицу које у време када је дело учињено није навршило 14 година. Васпитне мере и друге кривичне санкције могу се изрећи малолетнику (тј. малолетном лицу од навршених 14 до навршених 18 година живота) под условима прописаним посебним законом.

Мере упозорења, за разлику од казни о којима ће касније бити речи, посебна су (блажа) врста санкција. Имају за циљ оживотворење принципа да блаже санкције од казни треба примењивати увек када се и њима може постићи сврха санкција. Мере упозорења су условна осуда и судска опомена. Условна осуда представља реалну могућност да се изречена казна реализује, због чега је и ефикаснија од опомене.

Условна осуда је санкција која се састоји у томе да суд учиниоцу кривичног дела утврђује казну и истовремено одређује да се она неће извршити, ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне нити дуже од пет година (време проверавања), не учини ново кривично дело. Суд може у оквиру времена проверавања одредити и рок за враћање имовинске користи, накнаду штете и испуњење друге обавезе предвиђене у кривичноправним одредбама.

Условна осуда може се изрећи кад је учиниоцу утврђена казна затвора у трајању мањем од две године, а не може се изрећи за кривична дела за која је запрећена казна затвора у трајању од осам година или тежа казна. *Опозивање условне осуде* је обавезно ако осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора од две године или у дужем трајању. Опозивање је факултативно ако осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора мања од две године или новчана казна. У том случају суд ће, пошто оцени све околности које се односе на учињена кривична дела и учиниоца, а посебно сродност учињених кривичних дела, њихов значај и побуде из којих су учињена, одлучити да ли ће опозвати условну осуду.

Судска опомена, као најблажа санкција за пунолетне учиниоце кривичних дела, може се изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до једне године или новчана казна, а учињена су под таквим олакшавајућим околностима које их чине нарочито лаким. За одређена кривична дела и под условима предвиђеним законом, судска опомена може се изрећи и кад је прописан затвор до три године. При одлучивању да ли ће изрећи судску опомену суд ће, водећи рачуна о сврси судске опомене, посебно узети у обзир личност учиниоца, његов ранији живот, његово понашање после извршења кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учињено. Судска опомена не може се изрећи војним лицима за кривична дела против Војске Србије.

Мере безбедности, према КЗ, имају за сврху да се отклоне стања или услови који могу утицати на то да учинилац убудуће не врши кривична дела. Дакле, претежна сврха им је специјална превенција и ресоцијализација. Учиниоцу кривичног дела могу се изрећи следеће мере безбедности: 1) обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи; 2) обавезно психијатријско лечење на слободи; 3) обавезно лечење наркомана; 4) обавезно лечење алкохоличара; 5) забрана вршења позива, делатности и дужности; 6) забрана управљања моторним возилом; 7) одузимање предмета; 8) протеривање странца из земље; 9) јавно објављивање пресуде; 10) забрана приближавања и комуникације с оштећеним; 11) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама. Кад постоје услови предвиђени КЗ, суд учиниоцу кривичног дела може изрећи једну или више мера безбедности. Одређене мере безбедности могу се изрећи и неурачунљивом лицу које је учинило противправно дело у закону предвиђено као кривично дело.

Кривичне санкције које се могу изрећи малолетнику утврђене су Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (у даљем тексту: Закон). У оквиру опште сврхе кривичних санкција утврђене КЗ, кривичне санкције према малолетницима имају сврху да се надзором, пружањем заштите и

помоћи, као и обезбеђивањем општег и стручног оспособљавања утиче на развој и јачање личне одговорности малолетника, на васпитавање и правилан развој његове личности како би се обезбедило поновно укључивање малолетника у друштвену заједницу. Поред ове, сврха малолетничког затвора је и вршење појачаног утицаја на малолетног учиниоца да убудуће не врши кривична дела, као и на друге малолетнике да не врше кривична дела.

Малолетницима се за учињена кривична дела могу изрећи васпитне мере, казна малолетничког затвора и мере безбедности предвиђене КЗ, осим забране вршења позива, делатности или дужности. Млађим малолетницима могу се изрећи само васпитне мере. Старијим малолетницима могу се изрећи васпитне мере, а изузетно може се изрећи казна малолетничког затвора. Под условима предвиђеним Законом, малолетницима се могу изрећи мере безбедности.

Васпитне мере су: 1) мере упозорења и усмеравања: судски укор и посебне обавезе; 2) мере појачаног надзора: појачан надзор од стране родитеља, усвојиоца или стараоца, појачан надзор у другој породици, појачан надзор од стране органа старатељства, појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника; 3) заводске мере: упућивање у васпитну установу, упућивање у васпитно-поправни дом, упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање.

Казна малолетничког затвора може се изрећи старијем малолетнику који је учинио кривично дело за које је законом прописана казна затвора тежа од пет година ако због високог степена кривице, природе и тежине кривичног дела не би било оправдано изрећи васпитну меру. Малолетнички затвор не може бити краћи од шест месеци ни дужи од пет година, а изриче се на пуне године и месеце. За кривично дело за које је прописана казна затвора 20 година или тежа казна, или у случају стицаја најмање два кривична дела за која је прописана казна затвора тежа од 10 година, малолетнички затвор може се изрећи у трајању до 10 година.

1.7. Казне: појам, сврха, врсте, услови за изрицање и трајање

Казне су најважнија врста санкција, иако су оне најрепресивније, а и систем санкција је проширен другим санкцијама. Казне које се могу изрећи учиниоцу кривичног дела су: 1) доживотни затвор; 2) казна затвора; 3) новчана казна; 4) рад у јавном интересу; 5) одузимање возачке дозволе.

Доживотни затвор се, уз казну затвора, може изузетно прописати за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела.

Казна затвора не може бити краћа од тридесет дана нити дужа од 20 година. Изречена казна затвора до једне године, кад суд то одреди,

може се извршити тако да је осуђени издржава у просторијама у којима станује.

Новчана казна се може одмерити и изрећи или у дневним износима или у одређеном износу. За кривична дела учињена из користољубља новчана казна као споредна казна може се изрећи и кад није прописана законом или кад је законом прописано да ће се учинилац казнити казном затвора или новчаном казном, а суд као главну казну изрекне казну затвора.

Рад у јавном интересу може се изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до три године или новчана казна. Рад у јавном интересу не може се изрећи без пристанка учиниоца. Уколико учинилац испуњава све обавезе везане за рад у јавном интересу, суд му може дужину изреченог рада у јавном интересу умањити за једну четвртину.

Одузимање возачке дозволе може се изрећи учиниоцу кривичног дела у вези са чијим је извршењем или припремањем коришћено моторно возило. Трајање ове казне не може бити краће од једне нити дуже од три године, рачунајући од дана правноснажности одлуке, с тим да се време проведено у затвору не урачунава у време трајања ове казне.

2. Кривично материјално право: посебни део

2.1. Кривична дела против државних органа – Глава XXIX КЗ, чл. 322–330.

Објекат заштите код кривичних дела из ове главе КЗ је правилно функционисање државних органа, пре свега обављање њихових послова, дакле и послова инспекција и инспектора.

Спречавање службеног лица у вршењу службене радње (члан 322). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко силом или претњом да ће непосредно употребити силу спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења или га на исти начин принуди на вршење службене радње, казниће се затвором од једне до пет година.* Дело има и три тежа облика облика, са запрећеном казном за најтежи облик од три до 12 година. Предвиђено је кажњавање и за покушај, као и то да се учинилац може ослободити од казне уколико је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица. Наведени основни облик дела обухвата две радње извршења: спречавање службеног лица да изврши службену радњу (противстављање) или принуђивање службеног лица да изврши службену радњу. У оба случаја мора постојати умишљај и користи се сила или претња да ће се применити сила ради постизања циља, тј. наведеног спречавања односно принуђивања службеног лица. Дело је довршено када се циљ постигне, тј. када службено лице буде спречено односно

принуђено. Ако то није случај, постојаће покушај. Пасивни субјект кривичног дела је службено лице, дакле то може бити и инспектор.

Напад на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко нападне или прети да ће напасти службено лице у вршењу службене дужности, казниће се затвором од једне до пет година.* Дело има и три тежа облика од којих је код два последица телесна повреда (лака, односно тешка), са запрећеном казном за најтежи облик од три до 12 година. Предвиђено је кажњавање и за покушај, али се учинилац може ослободити од казне уколико је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица. Радња извршења наведеног основног облика дела је напад или претња нападом. Напад је принудна радња усмерена на тело службеног лица, а претња нападом да ће се та радња непосредно предузети. Радња која се предузима или којом се прети може бити различита, нпр. бацање предмета ка службеном лицу, остваривање физичког контакта применом физичке силе или употребом подесног премета и сл. Неопходно је да се то догоди у време кад службено лице врши своју дужност, јер напад после тога не може бити ово кривично дело. Умишљај код овог дела обухвата само свест о томе да се напада службено лице у вршењу службене дужности. По томе се највише и разликује од претходног кривичног дела, с којим је слично.

Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (члан 324). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко учествује у групи која заједничким деловањем спречи службено лице у вршењу службене радње или га на исти начин принуди на вршење службене радње, казниће се за само учествовање затвором од шест месеци до три године. За покушај ће се казнити. Коловођа групе која изврши наведено дело казниће се затвором од једне до пет година. Ratio legis* овог кривичног дела јесте да се захвате случајеви када се у заједничком деловању групе не може разазнати појединачни допринос сваког лица које је учествовало у групи. Могуће је, наиме, да неки учесници врше (као саизвршиоци) кривично дело из члана 322, а неки ово кривично дело. Умишљај мора да обухвати свест и вољу да се учествује у групи чијим ће се заједничким деловањем службено лице спречити да изврши службену радњу или ће се на њу принудити.

Неучествовање у отклањању опште опасности (члан 326). *Ко противно наређењу надлежног органа, односно другог надлежног субјекта, без оправданог разлога, одбије да учествује у отклањању опасности настале услед пожара, поплаве, земљотреса или другог удеса, казниће се новчаном казном или затвором до три месеца.* Овим кривичним делом инкриминише се неиспуњење обавезе која је сада утврђена законима из наведених области, а раније је била и уставна обавеза. Наређење може бити упућено појединцима и групама, односно одређеном кругу лица. Одбијање мора бити противно наређењу,

а може бити вербално или испољено другим поступцима којима се јасно показује воља да се наређење одбија. Да би постојало кривично дело, одбијање мора бити без оправданих разлога. Спреченост, болест и слични разлози могу бити оправдани, што је фактичко питање. Кривично дело је умишљајно, али је с тим у вези упитно да ли умишљај, а тиме и дело, постоји у случају када учинилац погрешно сматра да постоје оправдани разлози због којих одбија да учествује у отклањању опасности.

Скидање и повреда службеног печата и знака (члан 327). *Ко скине или повреди службени печат или знак који је овлашћено службено лице ставило ради осигурања предмета или простора или ко, без скидања или повреде печата или знака, уђе у такву просторију или отвори предмет на који је био стављен службени печат или знак, казниће се новчаном казном или затвором до једне године. За покушај ће се казнити.* Две су радње извршења овог кривичног дела. Прва је скидање (уклањање) или повреда (оштећење) печата или знака, а друга је улазак у просторију или отварање предмета на који је био стављен службени печат или знак (без скидања печата). Објекат радње је службени печат или знак који је ставило овлашћено службено лице, дакле и инспектор. Кривично дело се може учинити само с умишљајем.

Одузимање и уништење службеног печата и службеног списа (члан 328). *Ко противправно одузме, сакрије, уништи, оштети или на други начин учини неупотребљивим службени печат, књигу, спис или исправу који припадају државном органу, предузећу, установи или другом субјекту који врши јавна овлашћења или се код њих налази, казниће се затвором до три године. За покушај ће се казнити.* Радња извршења овог кривичног дела има више наведених облика (одузимање, сакривање и др.), а сваки од њих има исту последицу – неупотребљивост службеног печата или других наведених службених ствари. Објекат радње је службени печат, књига, спис или исправа. Једино службено лице коме су ове ствари поверене не може бити извршилац овог кривичног дела, јер би таквом радњом оно било извршилац неког од кривичних дела против службене дужности.

Лажно представљање (члан 329). *Ко се у намери да себи или другом прибави какву корист или да другом нанесе какву штету, лажно представља као службено или војно лице или неовлашћено носи какве знаке службеног или војног лица, казниће се новчаном казном или затвором до три године.* Овом казном *казниће се и ко изврши какву радњу за коју је овлашћено да изврши само одређено службено или војно лице.* Ово кривично дело има два облика, од којих први облик има две радње извршења: прва, лажно представљање као службено или војно лице; друга, неовлашћено ношење какве ознаке службеног или војног лица. Радња извршења другог облика овог кривичног дела је извршење какве радње за коју је овлашћено да је изврши само одређено службено

или војно лице. Код овог облика није потребно да је постојала намера да се себи или другом прибави каква корист. Оба облика подразумевају постојање умишљаја.

Самовлашће (члан 330). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко самовласно прибавља неко своје право или право за које сматра да му припада, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.* За други облик овог кривичног дела, тј. кад се ово дело учини за другог, запрећена је иста казна. Ако је дело учињено на штету грађана, гоњење се предузима по приватној тужби. Овим кривичним делом инкриминише се самовлашће. Као појава, самовлашће се противи резону на коме почивају савремена држава и право. Само онда кад држава препусти појединцу да сам остварује своје право то није самовлашће. Тада то значи да постоји неки правни основ у корист појединца који такву радњу предузима. Радња извршења кривичног дела састоји се у самовласном прибављању свог права, или права за које учинилац сматра да му припада. У првом случају право стварно припада учиниоцу, а у другом он је у заблуди да му право припада. Код другог облика овог кривичног дела, односно кад се ради о самовласном прибављању неког туђег права за другог, то друго лице може бити саучесник.

2.2. Кривична дела против службене дужности – Глава XXXIII КЗ, чл. 359–369.

Објекат заштите код кривичних дела из ове главе КЗ је службена дужност, а уз њу, код неких дела, штите се и поједина права грађана. Као извршилац кривичних дела против службене дужности јавља се искључиво или најчешће службено лице. Изузетак је кривично дело давања мита, али је и ово дело повезано са службеном дужношћу због своје везе с кривичним делом примања мита. У целини гледано, може се рећи да се кривичним делима против службене дужности обезбеђује кривичноправна заштита грађана и других субјеката, као и саме службе – јавног интереса, од противправних радњи службених лица.

Злоупотреба службеног положаја (члан 359). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Поред основног облика, постоје тежи и најтежи облик који се заснивају на висини прибављене имовинске штете, а уколико се она тачно не може утврдити, постојаће основни облик. Радња извршења код основног облика прописана је алтернативно и има три вида. Код првог вида службено лице извршава кривично дело остајући у границама свог положаја и овлашћења, код другог

прекорачујући границе свог службеног овлашћења, а код трећег то чини невршењем своје службене дужности. Први вид је злоупотреба у субјективном смислу (нпр. примена свог дискреционог овлашћења противно интересу службе), а друга два вида су злоупотреба у објективном смислу (нпр. прекорачењем или непримењивањем свог овлашћења). Радња извршења код сва три вида мора бити повезана с последицом, која се према опису дела јавља у три облика (корист за себе или другог, штета нанета другом, тежа повреда права другог), али се у пракси најчешће састоји у прибављању користи. Та корист може бити готово било каква, а њене врсте су врло различите. Корист за неког субјекта може бити кад је од стране надлежног органа привилегован на било који начин. Један од начина може бити неиздавање прекршајног налога или неподношење захтева за ППП против тог субјекта иако за то има основа. Други начин привилеговања овог субјекта може бити и само то да се неосновани такви захтеви учестало подносе против другог субјекта, на пример против привредног субјекта који је конкуренција привилегованом. Међутим, кривично дело је довршено тек (и ако) наступи последица, тј. када је прибављена каква корист, другом нанета каква штета или су теже повређена права другог. Извршилац кривичног дела може бити само службено лице, а у погледу кривице потребан је умишљај извршиоца. С тим у вези је важна свест извршиоца о појму (обиму и садржини) злоупотребе коју чини, пре свега о противправности и противности радње интересима службе и њеном предузимању ради остваривања последице овог кривичног дела.

Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (члан 360). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Судија или судија поротник, јавни тужилац или његов заменик који у судском поступку у намери да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету, донесе незаконит акт или на други начин прекрши закон, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Поред основног облика, постоје тежи и најтежи облик који се заснивају на висини прибављене, односно нанете штете. Ово кривично дело је карактеристично по томе што га могу извршити само судије и тужиоци. Мора постојати умишљај, који обухвата свест о томе да се доноси незаконит акт, односно да се у поступку крши закон.

Несавестан рад у служби (члан 361). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четристо педесет хиљада динара и наступи, казниће се новчаном казном или затвором до три године.* Тежи облик постоји ако је штета преко милион и петсто хиљада динара.

Учинилац може бити свако службено лице, а према ставу 3. члана 361. и одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних које се баве привредном делатношћу. Само *очигледно несавесно поступање* у вршењу службе може представљати ово кривично дело. Реч је о интензитету који превазилази обичну немарност. Друга несавесна поступања, мање груба, изразита и уочљива, подлежу дисциплинској или другим врстама одговорности. За постојање кривичног дела потребно је да је службено лице било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета (субјективни елемент). Потребно је да таква штета и наступи у износу који је одређен у опису овог кривичног дела (објективни елемент). Мора постојати умишљај, а у односу на могућност наступања теже повреде права другог или имовинске штете довољан је и нехат.

Противзаконита наплата и исплата (члан 362). *Службено лице које од неког наплати нешто што овај није дужан да плати или наплати више него што је дужан да плати или које при исплати или предаји каквих ствари не исплати, мање исплати, односно не преда или мање преда, казниће се новчаном казном или затвором до три године.* Овим кривичним делом инкриминишу се незаконита наплата и исплата. Радња извршења прописана је алтернативно и има чак шест облика, наведених у опису кривичног дела. Радња мора бити противправна, тј. противна закону, решењу или другом појединачном акту донетим у складу са законом. Објект радње је новац или друго средство плаћања, а код предаје ствари – било која покретна ствар. У погледу кривице потребан је умишљај. Прилично сложен и дискутабилан је однос овог кривичног дела с кривичним делима злоупотребе службеног положаја, проневере и другим делима код којих је извршилац имао намеру прибављања или је прибавио противправну имовинску корист.

Ненаменско коришћење буџетских средстава (члан 362а). *Одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања, које створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се утврђује износ средстава позајмице, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.* Објекат заштите су буџетска средства, која се овим кривичним делом штите од ненаменског коришћења (задужења, плаћања). Извршилац може бити само одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања. Радња извршења прописана је алтернативно и има два облика ненаменског коришћења буџетских средстава, и то стварање обавезе на терет рачуна буџета или одобрење плаћања на терет рачуна буџета расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се

утврђује износ средстава позајмице. Наведена разлика од милион динара у односу на одобрена средства може бити и већа, али уколико је мања неће постојати ово кривично дело, већ неко друго друго кажњено дело. Дело је умишљајно, а довршено је стварањем обавезе или одобрењем плаћања, што не значи да је штета за буџет морала и да настане.

Превара у служби (члан 363). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Службено или одговорно лице које у вршењу службе у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист подношењем лажних обрачуна или на други начин доведе у заблуду овлашћено лице да изврши незакониту исплату, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.* Кривично дело има тежи и најтежи облик, кад је прибављена имовинска корист преко четристо педесет хиљада, односно милион и петсто хиљада динара. Код сва три облика предвиђена је кумулативно затворска и новчана казна. Ово кривично дело представља посебан вид кривичног дела преваре, јер се врши само од стране службеног и одговорног лица у вршењу службе. Први облик радње извршења је прецизиран (подношење рачуна), а други је правни стандард који подразумева све друге начине преваре у служби. Радња мора бити предузета у намери да се прибави противправна имовинска корист. За довршено кривично дело није неопходно да се намера и оствари. Последица је незаконита исплата.

Проневера (члан 364). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене у служби или на раду у државном органу, установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Поред основног, кривично дело има и два тежа облика, градирана према висини прибављене имовинске користи. Проневера представља посебан облик утаје, јер се присвајају покретне ствари поверене извршиоцу у служби или на раду у ванпривредном субјекту. То могу бити средства рада, ствари настале у вези са службом или радом извршиоца или друге ствари у вези с радом извршиоца које су му дошле у притежање. Ако то није случај, а извршилац присвоји ствари у служби, радиће се о крађи, а не о проневери. Извршилац може бити службено лице, као и лице запослено или ангажовано у ванпривредном субјекту. Дело је умишљајно, с тим да мора постојати намера да се себи или другом прибави противправна имовинска корист.

Послуга (члан 365). *Ко се неовлашћено послужи новцем, хартијом од вредности или другим стварима које су му поверене у служби или на раду у државном органу, предузећу, установи или другом субјекту или радњи или ове ствари другом неовлашћено да на послугу, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Радња извршења је

послуга службеним стварима или давање тих ствари другом на послугу. Послуга је слична проневери, али код овог кривичног дела, за разлику од претходног, нема присвајања, нити намере да се прибави противправна имовинска корист. Дело је умишљајно.

Трговина утицајем (члан 366). Ово кривично дело има (у ставу 1) свој активан облик и (у ставу 2) свој пасиван облик. Став 1. гласи: *Ко захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Став 2. гласи: *Ко другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се затвором до три године.* Циљ оба облика, као и код кривичних дела примања и давања мита с којима су слични, јесте сузбијање корупције. Код првог облика захтева се или прима поклон или друга корист да би се посредовало да се изврши или не изврши нека службена радња, а код другог облика обећава се, нуди или даје поклон или друга корист да би се посредовало у истом циљу. До посредовања не мора доћи, али мора постојати службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај да се посредовањем исходи извршење или неизвршење службене радње. Ово кривично дело има и два тежа облика, такође, један пасиван, а други активан. Оба облика се суштински разликују од претходних по томе што се код њих посредује ради вршења службене радње која се не би смела извршити, односно с циљем да се не изврши службена радња која би се морала извршити. Зато је од ових тежих облика запрећена и тежа казна, а најтежа казна (затвор од две до 10 година) запрећена је оном ко за такво посредовање захтева или прими поклон или какву другу корист. Поклон и имовинска корист одузеће се.

Примање мита (члан 367). Ово кривично дело назива се пасивним подмићивањем. Такозвано право пасивно подмићивање предвиђено је у ставу 1, који гласи: *Службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, казниће се затвором од две до дванаест година.* За постојање кривичног дела неопходно је да службена радња због које се прима мито спада у делокруг овлашћења извршиоца. Није потребно да је извршено оно због чега се мито захтева, прима или прихвата обећање мита. Није битна вредност примљеног или обећаног поклона или друге користи. У ставу 2. предвиђено је

неправо пасивно подмићивање, као лакше од правог. Разлика постоји само у погледу радње због које се врши подмићивање, јер се код неправог пасивног подмићивања ради о извршењу службене радње која би се морала извршити или о невршењу службене радње која се не би смела извршити. Следствено томе, упитно је да ли је и овде без значаја вредност поклона или користи као што је то случај код правог пасивног подмићивања, посебно ако се ради о уобичајеним поклонима мале вредности, а поготову накнадно датим као код облика овог кривичног дела из става 4. члана 367. Тежи облик кривичног дела примања мита (из става 3) заснован је на квалификаторној околности да се мито прима у вези с откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције, због чега је предвиђено и кажњавање затвором од три до 15 година. Код свих облика, примљени поклон и имовинска корист се одузимају.

Давање мита (члан 368). Ово кривично дело, за разлику од претходног, назива се активним подмићивањем. И код овог дела разликује се право и неправо активно подмићивање. Право је предвиђено ставом 1. који гласи: *Ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Неправо активно подмићивање, предвиђено у ставу 2, разликује се у погледу врсте радње због које се службеном или одговорном лицу даје мито, што је лакши облик од претходног, с блажом запрећеном казном. Поклон и имовинска корист одузеће се, изузев ако је учинилац пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено, када се по ставу 4. овог члана може и ослободити од казне.

Одавање службене тајне (члан 369). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Службено лице које неовлашћено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну или које прибавља такве податке у намери да их преда непозваном лицу, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Тежи облик (из става 2) постоји ако је дело учињено из користољубља или у погледу нарочито поверљивих података или ради објављивања или коришћења података у иностранству, када ће се учинилац казнити затвором од једне до осам година. У вези с изразом *нарочито поверљиви подаци* ваља имати у виду решења садржана у Закону о тајности података. За дело учињено из нехата прописана је блажа казна. Појам службене тајне одређен је у ставу 4. овог члана. Извршилац кривичног дела може бити само службено лице, али (према ставу 6) то може бити и лице које је одало службену тајну пошто му је престало својство службеног лица.

3. Кривични поступак

3.1. Појам кривичног поступка

Појам кривичног поступка, као и сваког другог правног поступка, обухвата скуп прописаних радњи које се морају спровести да би резултат поступка био правно пуноважан. Полазећи од тога, општи појам кривичног поступка се може одредити као скуп правно нормираних радњи одређених државних органа и других субјеката које се врше у случају вероватноће да је учињено кривично дело како би се установило да ли је кривично дело учињено, ко га је учинио и да ли, у смислу прописа кривичног права, има основа да се на учиниоца примене кривичне санкције, па ако има, да се оне и примене. И поред бројних реформи нашег кривичног поступка које су у међувремену извршене, пре свега уношењем у тај поступак акузаторских елемената и поједностављених форми, ова дефиниција кривичног поступка још увек је одржива иако је старија од тих реформи.

Закоником о кривичном поступку (у даљем тексту: Законик) није одређен општи појам кривичног поступка, али се у Законику, при одређивању његовог предмета, наводи да Законик утврђује „правила поступка", што је у основи подударно с формулацијом из наведене дефиниције да је кривични поступак „скуп правно нормираних радњи...".

За одређивање општег појма кривичног поступка, упркос наведеној дефиницији у којој се суд изричито не наводи, могло би бити важно питање да ли је кривични поступак искључиво или само делимично судски поступак. Наиме, Закоником је кривични поступак регулисан детаљно, што је типично за нормирање судских поступака, који су по природи ствари важни и сложени. Осим тога, суд је најважнији субјекат кривичног поступка, јер води тај поступак и једини изриче кривичне санкције. Међутим, у највећем броју случајева за исходовање санкције, где за то има основа, важни су и јавно тужилаштво, полиција, инспекције и други државни органи и недржавни субјекти. То се може уочити на више начина, на пример тиме да се до далеко већег броја доказа на којима се заснивају осуђујуће пресуде долази пре почетка кривичног поступка него током вођења тог поступка. Зато ранијим законима и сада Закоником поступак и није могао бити уређен као искључиво судски, а такве тенденције резултирале су, у овом погледу, углавном терминолошким променама („преткривични" поступак сада је „предистражни" и сл.) и по сличним корекцијама ранијих законских решења. Да Законик и поред свог назива не уређује само кривични поступак, јасно је већ из његове дефиниције поступка, јер поступак чине предистражни поступак и кривични поступак.

Циљ и задатак кривичног поступка опредмећен је одредбама Законика према којима Законик утврђује правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне

кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка.

Такође, Закоником се утврђују правила о: условном отпусту, рехабилитацији, престанку мере безбедности и правних последица осуде, остваривању права лица неосновано лишеног слободе и неосновано осуђеног, одузимању имовинске користи, решавању имовинскоправног захтева и издавању потернице и објаве. Упитно је да ли су ова правила истоврсна (у истој равни) с претходно наведеним правилима и, с обзиром на наведену формулацију, да ли и њих законодавац сматра суштинским или само формалним делом кривичног поступка. Неупитно је, међутим, да ова правила, за разлику од претходних, не могу убудуће и непосредно имати за циљ да нико невин не буде осуђен и да се учиниоцу изрекне кривична санкција. Већина ових правила примењива је тек после суђења и изрицања санкције.

Кривичнопроцесни субјекти су све категорије учесника у кривичном поступку. То су физичка и правна лица која у том поступку имају Закоником утврђена права, дужности и одговорности. Другим речима, кривичнопроцесни субјекти су физичка или правна лица овлашћена да у складу са Закоником предузимају одређене радње у кривичном поступку и тако истовремено доприносе остваривању циља тог поступка.

Категоризација кривичнопроцесних субјеката може се вршити по различитим критеријумима, али се по већини њих издвајају учесници без којих кривични поступак апсолутно није могућ, а то су јавни тужилац, окривљени и суд (оптужба, одбрана, суђење). Странке су тужилац и окривљени. У различитим поступцима и/или њиховим фазама кривични поступак није могућ ни без других учесника, нпр. браниоца, оштећеног, законског заступника, пуномоћника, тумача, сведока, вештака или другог учесника. Зато су и условне поделе на главне и споредне кривичнопроцесне субјекте и њима сличне поделе за које нема упоришта у Законику.

Обавезно и факултативно учествовање кривичнопроцесних субјеката на јавном претресу може се прописати на више начина. Може се, на пример, прописати да ће се на главни претрес позвати оптужени и његов бранилац, тужилац и оштећени и њихови законски заступници и пуномоћници и тумач, као и то да ће се позвати и предложени сведоци и вештаци, осим оних за које суд сматра да њихово саслушавање на главном претресу није потребно. Може се, међутим, како је то учињено у Законику, као једна од претпоставки за одржавање главног претреса, прописати обавезно „присуство позваних лица без којих главни претрес не може да се одржи, осим ако постоје услови прописани овим закоником под којима се изузетно главни претрес може одржати и у одсуству неког од њих“. У вези с наведеним, Закоником је (понаособ) прописан и начин поступања у случају изостанка тужиоца, оптуженог, браниоца, сведока, вештака или стручног саветника. То јесте сложенија нормативна

обрада овог питања, али изнуђена због укорењене праксе код нас да се избегавањем присуства одуговлачи кривични поступак, засноване на уверењу да се по принципу „што даље од догађаја то лакше за учиниоца" може за њега исходити блажа казна, чак и ослобађајућа пресуда.

Окривљени, осумњичени, оптужени, ухапшени и осуђени су термини којима се означавају различите категорије лица с обзиром на различит положај тих лица у поступку или у вези са поступком.

Окривљени, према Законику, јесте појам који означава лице против кога је подигнута оптужница која још није потврђена, или против кога је поднет оптужни предлог, приватна тужба или предлог за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења, а главни претрес или рочиште за изрицање кривичне санкције још није одређено. Означава и термин који служи као општи назив за осумњиченог, окривљеног, оптуженог и осуђеног.

Овом формулацијом се само остало на покушају постизања подударности између датог (или датих) значења израза окривљени у Законику, с једне, и целине текста Законика у коме је тај израз употребљен на великом броју места и у различитом контексту, с друге стране. Окривљени је истовремено и појединачни назив за одређено лице или лица и општи назив за осумњиченог, окривљеног, оптуженог и осуђеног. Као илустрацију о каквом покушају формалног избегавања редакцијске недоследности је реч, навешћемо у следећем пасусу и Закоником побројана права и дужности окривљеног. Међутим, једноставнији приступ налаже да за потребе овог приручника под окривљеним подразумевамо лице против кога је подигнута оптужница због основане сумње да је учинило кривично дело, а оптужница није потврђена нити је главни претрес заказан. Следствено томе, положај окривљеног у кривичном поступку можемо описати као положај који се налази „у простору" који постоји између положаја осумњиченог и положаја оптуженог. Исто тако се и „основана сумња" да је окривљени учинио кривично дело налази „у простору" између „основа сумње" да је осумњичени учинио кривично дело и „оправдане сумње" да је оптужени учинио кривично дело.

Према Законику, окривљени има право да: 1) у најкраћем року, а увек пре првог саслушања, подробно и на језику који разуме буде обавештен о делу које му се ставља на терет, о природи и разлозима оптужбе, као и да све што изјави може да буде коришћено као доказ у поступку; 2) ништа не изјави, ускрати одговор на поједино питање, слободно изнесе своју одбрану, призна или не призна кривицу; 3) брани се сâм или уз стручну помоћ браниоца у складу с одредбама Законика; 4) његовом саслушању присуствује бранилац; 5) у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, правично и у разумном року; 6) непосредно пре првог саслушања прочита кривичну пријаву, записник о увиђају и налаз и мишљење вештака;

7) му се осигура довољно времена и могућности за припремање одбране; 8) разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ; 9) прикупља доказе за своју одбрану; 10) изјасни се о свим чињеницама и доказима који га терете и да износи чињенице и доказе у своју корист, да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбране; 11) користи правна средства и правне лекове; 12) предузима друге радње када је то одређено Закоником. Дужност окривљеног, утврђена Закоником, јесте да*:* 1) одазове се на позив органа поступка; 2) обавести орган поступка о промени адресе пребивалишта или боравишта, односно о намери да промени адресу пребивалишта или боравишта. Орган поступка је јавни тужилац, суд или други државни орган пред којим се води поступак, а поступак је предистражни поступак и кривични поступак.

Осумњичени је лице према коме је, због постојања основа сумње да је учинило кривично дело, надлежни државни орган у предистражном поступку предузео радњу прописану Закоником и лице против кога се води истрага. *Основ сумње* је скуп чињеница које посредно указују на то да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинилац кривичног дела. Дакле, осумњичени још није окривљени, а не мора ни бити.

Оптужени је лице против кога је оптужница потврђена и за које је одређен главни претрес, што значи да постоји *оправдана сумња*, као скуп чињеница које непосредно поткрепљују основану сумњу и оправдавају подизање оптужнице. Дакле, оптужени више није (само) окривљени, што није ни морао бити.

Ухапшени, као и лице лишено слободе, има нека од права која има и окривљени, наведена под 2)–4) и 6) код окривљеног. Осим тога, ухапшени има и право да: 1) одмах на језику који разуме буде обавештен о разлогу хапшења; 2) пре него што буде саслушан, има с браниоцем поверљив разговор који се надзире само гледањем, а не и слушањем; 3) захтева да без одлагања о хапшењу буде обавештен неко од чланова његове породице или друго њему блиско лице, као и дипломатско-конзуларни представник државе чији је држављанин, односно представник овлашћене међународне организације јавноправног карактера, ако је у питању избеглица или лице без држављанства; 4) захтева да га без одлагања прегледа лекар кога слободно изабере, а ако он није доступан, лекар кога одреди јавни тужилац, односно суд. Лице ухапшено без одлуке суда, односно лице ухапшено на основу одлуке суда које није саслушано, мора бити без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, предато надлежном судији за претходни поступак или, ако се то не догоди, пуштено на слободу. Орган поступка је дужан да пре првог саслушања ухапшеног, као и окривљеног, поучи о правима наведеним под 2)–4) и 6).

Осуђени је лице за које је правноснажном одлуком суда утврђено да је учинилац кривичног дела или противправног дела одређеног у закону као кривично дело, осим ако се на основу одредби КЗ сматра неосуђиваним.

3.2. Начела кривичног поступка

Начела кривичног поступка овде ће бити интерпретирана у броју и на начин за који верујемо да ће, уз напред наведено о начелима прекршајног поступка, задовољити потребе овог приручника.

Претпоставка невиности је начело према коме се свако сматра невиним све док се његова кривица за кривично дело не утврди правноснажном одлуком суда. Ту претпоставку морају поштовати сви који би права окривљеног могли да повреде својим јавним изјавама о окривљеном, кривичном делу и поступку.

Ne bis in idem, већ помињано начело у вези с казненим правом, постављено је у кривичном поступку тако да се забрањује поновно гоњење за исто кривично дело и измена правоснажне пресуде на штету осуђеног. Конкретније речено, нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен. Такође, правноснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног.

Законитост кривичног гоњења, прописана Закоником, представља само делимичну конкретизацију општег начела законитости. Занимљиво је, наиме, што се Закоником на тај начин начело законитости везује само за кривично гоњење, јавног тужиоца и полицију, а не и за читав поступак, суд и остале субјекте. Верујемо да је то највише ствар концепта, систематике и редактуре Законика, јер се самим решењима унетим у Законик, као таквима, мало шта може приговорити. Прво, Закоником је обавезан јавни тужилац да предузме кривично гоњење када постоје основи сумње да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, с тим да за поједина кривична дела, када је то прописано законом, може предузети кривично гоњење само на основу предлога оштећеног. Изузетно од наведеног, јавни тужилац може одлучити да одложи или не предузме кривично гоњење, под условима прописаним Закоником. Друго, јавни тужилац и полиција дужни су да непристрасно разјасне сумњу о кривичном делу за које спроводе службене радње, и да с једнаком пажњом испитују чињенице које терете окривљеног и чињенице које му иду у корист.

Поука о правима односи се на дужност органа поступка да у складу с одредбама Законика поучи окривљеног или другог учесника у поступку о правима која му припадају. Ако би окривљени или други

учесник у поступку услед незнања могао да пропусти неку радњу или не искористи своја права, орган поступка је дужан да га упозори на последице пропуштања.

Забрана мучења, нечовечног поступања и изнуде утврђена је стандардном формулацијом, тј. да је забрањена и кажњива свака примена мучења, нечовечног и понижавајућег поступања, силе, претње, принуде, обмане, медицинских захвата и других средстава којима се утиче на слободу воље или изнуђује признање или каква друга изјава или радња од окривљеног или другог учесника у поступку.

Ограничење слобода и права окривљеног у поступку значи да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним Закоником. С тим у вези, Закоником је начелно регулисан режим заштите података који се односе на лица под истрагом, лица стављена у притвор, као и на почетак ограничења одређених слобода и права и обавештавање о тим околностима, по службеној дужности или на захтев, само одређених субјеката.

Језик и писмо у поступку односи се на језик у службеној употреби. Према Законику, у поступку су у службеној употреби српски језик и ћириличко писмо, а други језици и писма у службеној употреби у складу су са Уставом и законом. Поступак се води на језику и писму који су у службеној употреби у органу поступка, у складу са законом. Странке, сведоци и друга лица која учествују у поступку имају право да у току поступка употребљавају свој језик и писмо, а ако се поступак не води на њиховом језику и ако, након поуке о праву на превођење, не изјаве да знају језик на коме се поступак води и да се одричу права на превођење, обезбедиће им се на терет буџетских средстава превођење онога што они или други износе, као и превођење исправа и другог писаног доказног материјала. Превођење обавља преводилац.

Овлашћење за изрицање кривичних санкција учиниоцу кривичног дела има само надлежни суд у кривичном поступку који је покренут и спроведен у складу са Закоником.

Суђење у присуству окривљеног је начело према коме се окривљеном који је доступан суду може судити само у његовом присуству, осим када је, Закоником изузетно дозвољено, суђење у одсуству. Према Законику, окривљеном који је доступан суду не може бити изречена кривична санкција ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани. Тиме је уз ово начело, указано на начело саслушања и на право на одбрану.

Суђење у разумном року значи да је суд дужан да кривични поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права усмерену на одуговлачење поступка. Такође, кривични поступак против окривљеног који је у притвору хитан је.

Доказивање обухвата више законских решења. Докази се прикупљају и изводе у складу са Закоником. Терет доказивања оптужбе је на тужиоцу. Суд изводи доказе на предлог странака. Суд може дати налог странци да предложи допунске доказе или изузетно сам одредити да се такви докази изведу, ако оцени да су изведени докази противречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет доказивања свестрано расправио.

3.3. Стварна и месна надлежност кривичног суда

Надлежност у кривичном поступку је право и дужност једног суда да поступа у одређеном кругу кривичних предмета. Стварна надлежност одређује врсту суда који треба да суди одређену категорију предмета. Потом, месна надлежност одређује који ће од стварно надлежних судова судити у конкретном кривичном предмету с обзиром на везу која постоји између тог предмета и територије/подручја одређеног суда. Стварна надлежност кривичног суда регулише се Законом о уређењу судова, а најважнија правила о месној надлежности – Закоником, уз конкретно утврђивање територије/подручја на коме стварно надлежни судови врше ту надлежност – Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.

Основни суд, према Закону о судовима, стварно је надлежан да у првом степену суди за кривично дело за које је као главна казна предвиђена новчана казна или казна затвора до 10 и 10 година ако за поједино кривично дело није надлежан други суд и одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривично дело из своје надлежности.

Виши суд у првом степену: 1) суди за кривично дело за које је као главна казна предвиђена казна затвора преко 10 година; 2) суди за кривично дело: против човечности и других добара заштићених међународним правом, против Војске Србије; одавање државне тајне; одавање службене тајне; кривично дело прописано законом који уређује тајност података; позивање на насилну промену уставног уређења; изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости; повреда територијалног суверенитета; удруживање ради противуставне делатности; повреда угледа РС; повреда угледа стране државе или међународне организације; прање новца; кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика; угрожавање безбедности ваздушног саобраћаја; убиство на мах; силовање; обљуба над немоћним лицем; обљуба злоупотребом положаја; отмица; трговина малолетним лицима ради усвојења; насилничко понашање на спортској приредби и јавном скупу; примање мита; злоупотреба положаја одговорног лица (члан 227. став 3. КЗ); злоупотреба у вези са јавном набавком (члан 228. став 3. КЗ); и кривична дела за која је посебним законом

утврђена надлежност вишег суда; 3) суди у кривичном поступку према малолетним учиниоцима кривичних дела; 4) одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривично дело из своје надлежности; 5) одлучује о захтеву за рехабилитацију. Виши суд у другом степену одлучује о жалби на одлуке основних судова: 1) о мерама за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка; 2) за кривично дело за које је прописана новчана казна и казна затвора до пет година. Виши суд води поступак за изручење окривљеног или осуђеног лица, пружа међународну правну помоћ у поступку за кривично дело из своје надлежности, извршава кривичну пресуду иностраног суда, одлучује о признању и извршењу стране судске и арбитражне одлуке ако законом није друкчије прописано, одлучује о сукобу надлежности основних судова са свог подручја, обезбеђује и пружа помоћ и подршку сведоку и оштећеном и врши друге послове и надлежности одређене законом.

Апелациони суд одлучује о жалби: 1) на одлуку вишег суда; 2) на одлуку основног суда у кривичном поступку, ако за одлучивање о жалби није надлежан виши суд. Апелациони суд одлучује о сукобу надлежности нижих судова са свог подручја ако за одлучивање није надлежан виши суд, о преношењу надлежности основног и вишег суда са свог подручја ако постоје оправдани разлози и врши друге надлежности и послове одређене законом. Апелациони суд одржава заједничке седнице и обавештава Врховни суд о спорном питању од значаја за рад судова у РС и уједначавање судске праксе.

Врховни суд одлучује о ванредном правном средству изјављеном на одлуку суда РС и у другим стварима одређеним законом. Одлучује о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд, као и о преношењу надлежности ако постоје законом прописани разлози. Обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судском поступку, разматра примену закона и другог прописа и рад судова, именује пет судија Уставног суда, даје мишљење о кандидату за председника и судију Врховног суда, доноси Пословник о раду Врховног суда и врши друге надлежности и послове одређене законом.

Месна надлежност се Закоником примарно одређује према месту извршења кривичног дела, супсидијарно према пребивалишту или боравишту и додатно према месту рођења, хапшења или самопријављивања. По правилу, месно надлежан је суд на чијем подручју је кривично дело извршено или покушано. Ако је кривично дело извршено или покушано на подручјима разних судова или на граници тих подручја или је неизвесно на ком је подручју извршено или покушано, надлежан је суд на чијем подручју је прво покренут кривични поступак. Приватна тужба може се поднети и суду на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште.

Постоје и посебни случајеви одређивања месне надлежности по месту извршења кривичног дела. Прво, ако је кривично дело извршено на домаћем броду или домаћем ваздухоплову док се налази у домаћем пристаништу, надлежан је суд на чијем се подручју налази то пристаниште, а у осталим случајевима надлежан је суд на чијем се подручју налази матична лука брода, односно ваздухоплова, или домаће пристаниште у коме се брод, односно ваздухоплов први пут заустави. Друго, ако је кривично дело извршено путем средстава јавног информисања, надлежан је суд на чијем подручју се налази седиште јавног гласила, а ако то место није познато или се налази у иностранству, надлежан је суд на чијем подручју је објављена информација. Ако по закону одговара аутор информације, надлежан је и суд места у коме аутор има пребивалиште или боравиште или суд места где се десио догађај на који се односи информација. Ова правила сходно се примењују и на кривично дело извршено путем другог штампаног материјала. Треће, ако је неко лице извршило кривична дела у РС и у иностранству, надлежан је суд који је надлежан за кривично дело извршено у РС.

Ако није познато место извршења кривичног дела или ако је то место ван територије РС, надлежан је суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште. Ако је поступак тако већ покренут, суд који је покренуо поступак остаје надлежан и ако се сазнало за место извршења кривичног дела.

Ако није познато ни место извршења кривичног дела, нити пребивалиште или боравиште окривљеног, или су оба ван територије РС, надлежан је суд на чијем подручју се налази место рођења окривљеног или место где буде ухапшен или се сам пријави.

Ако се према одредбама Законика не може установити који је суд месно надлежан, Врховни суд одредиће један од стварно надлежних судова пред којим ће се спровести кривични поступак – одређена надлежност.

3.4. Фазе тока поступка: предистражни поступак, истрага, оптужење, главни претрес

Према Законику, поступак је предистражни поступак и кривични поступак. Предистражни поступак, истрага и оптужење спадају у тзв. претходни поступак, после кога се припрема и води главни претрес, изриче и објављује првостепена пресуда и спроводи поступак по редовним и ванредним правним лековима.

Доказивање је битно за све фазе. Предмет доказивања су чињенице које чине обележје кривичног дела, или од којих зависи примена неке друге одредбе кривичног закона. То су и чињенице од којих зависи примена одредаба кривичног поступка. Не доказују се општепознате чињенице.

У свим наведеним фазама значајна овлашћења има јавни тужилац, чије је основно право и дужност гоњење учинилаца кривичних дела. Наиме, за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац је надлежан да: 1) руководи предистражним поступком; 2) одлучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења; 3) спроводи истрагу; 4) закључи споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу; 5) подиже и заступа оптужбу пред надлежним судом; 6) одустане од оптужбе; 7) изјављује жалбе против неправноснажних судских одлука и да подноси ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука; 8) предузима друге радње када је то одређено Закоником.

Предистражни поступак обухвата предузимање прописаних радњи из надлежности јавног тужиоца и полиције, ради провере веродостојности навода из кривичне пријаве и како би се одлучило о покретању кривичног поступка, као што су: прикупљање обавештења од грађана, саслушање осумњиченог, задржавање лица затечених на месту извршења кривичног дела, вршење полицијског хапшења ако постоји разлог за одређивање притвора, саслушање ухапшеног, задржавање осумњиченог, препознавање лица или предмета. Предистражни поступак води се због постојања основа сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Пресудно за исход поступка, како предистражног тако и кривичног у целини, јесте доказивање кривице. Будући да према Законику полиција спроводи доказне радње, предистражни поступак практично од ње зависи, без обзира на то што њиме руководи јавни тужилац. Изузетак је скраћени кривични поступак када јавни тужилац, пре него што одлучи да ли ће поднети оптужни предлог или одбацити кривичну пријаву, може у најкраћем могућем року предузети одређене доказне радње.

Не рачунајући тај изузетак, предузимањем доказних радњи јавни тужилац и полиција прикупљају доказе који се могу користити у даљем току кривичног поступка и на њима се може заснивати судска одлука. Следствено томе, дужност полиције је да јавног тужиоца обавести (већ) о предузимању прве доказне радње, а од ког момента тече и рок да јавни тужилац донесе наредбу о спровођењу истраге.

За инспекторе је нарочито важно да, поред полиције, предистражни поступак зависи и од других органа, будући да је Закоником утврђено да и они морају поступати по захтеву јавног тужиоца. Прво, сви органи који учествују у предистражном поступку дужни су да о свакој радњи предузетој у циљу откривања кривичног дела или проналажења осумњиченог обавесте надлежног јавног тужиоца. Друго, полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца.

Истрага обухвата прикупљање доказа и података који су потребни да би се могло одлучити да ли ће се подићи оптужница или обуставити

поступак, као што су докази који су потребни да се утврди идентитет учиниоца, докази за које постоји опасност да се неће моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано, као и други докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним. Истрагу наредбом покреће и води надлежни јавни тужилац. Наредба о покретању истраге доставља се осумњиченом и његовом браниоцу, ако га има, заједно с позивом односно обавештењем о првој доказној радњи којој могу присуствовати. У наредби се морају навести: лични подаци осумњиченог (ако је познат), опис дела из кога произлазе законска обележја кривичног дела, законски назив кривичног дела и околности из којих произилазе основи сумње. Закоником су уређени поступак и начин спровођења истраге и, посебно, питања која се односе на поверавање доказних радњи и присуство тим радњама, прикупљање доказа и предузимање доказних радњи у корист одбране, упознавање осумњиченог и браниоца с прикупљеним доказима, чување тајне и др. Истрага се, у складу са Закоником, може проширити, прекинути, обуставити, а након завршетка и допунити. Истрага се завршава наредбом коју јавни тужилац доноси када нађе да је стање ствари у истрази довољно разјашњено. Наредбу о завршетку истраге доставиће осумњиченом и његовом браниоцу, ако га има, и о завршетку истраге обавестиће оштећеног.

Из садржине наредбе о покретању истраге види се да је за истрагу потребан исти ниво сумње („основи сумње“) као и за предистражни поступак. Ово је само један од показатеља у којој мери ефикасност кривичног поступка зависи од чињеница, а тиме и од доказивања као најтежег дела пута до остваривања циља Законика. Тај значај уочљив је већ из конструкције Законика о скуповима чињеница које указују на кривично дело и учиница, а који се суштински разликују само по томе да ли на то указују „посредно“ (основ сумње), „непосредно“ (основана сумња) или тако што „непосредно поткрепљују основану сумњу“ (оправдана сумња), како би се на крају дошло до нечега што представља „извесност“, тј. закључак о несумњивом постојању или непостојању чињеница, заснован на објективним мерилима расуђивања.

Оптужење подразумева достављање оптужнице надлежном суду – већу од троје судија (у даљем тексту: веће) које испитује да ли је оптужница прописно састављена. Уколико веће оптужницу не одбаци или оптужбу не одбије, потврдиће је решењем како би се кривични поступак наставио.

Оптужница је акт који подиже јавни тужилац када постоји виши степен сумње („оправдана сумња“) да је одређено лице учинило кривично дело. Подиже се у року од 15 дана од када је завршена истрага, а у нарочито сложеним предметима овај рок се може, на основу одобрења непосредно вишег јавног тужиоца, продужити за још 30 дана. Ако прикупљени подаци о кривичном делу и учиниоцу пружају

довољно основа за оптужење, оптужница се може подићи и без спровођења истраге. Оптужница мора да садржи више података, предлога и образложења, међу којима су назив и опис кривичног дела, означење суда пред којим ће се одржати главни претрес и предлог о доказима које треба извести на главном претресу. Уз оптужницу, већу се достављају и списи сачињени током истраге од стране јавног тужиоца. Одмах по пријему оптужнице веће ће испитати да ли је оптужница прописно састављена и, уколико није, вратиће је тужиоцу да је у одређеном року исправи, а ако овај рок пропусти – одбациће оптужницу. Прописно састављену оптужницу председник већа доставља окривљеном, који има право (може и бранилац) да поднесе писани одговор на оптужницу у року од осам дана од дана достављања оптужнице. Веће ће испитати оптужницу у року од 15 дана од истека рока за подношење одговора на оптужницу. Веће може да утврди да је надлежан други суд или да је потребно да се истрага допуни и да о томе донесе одговарајућа решења. Ако утврди да за то постоје разлози из члана 338. Законика, веће ће одлучити решењем да нема места оптужби и да се кривични поступак обуставља, а у случају постојања разлога из члана 339. Закона, решењем ће одбити оптужбу. Ако не донесе ниједно од наведених решења, веће ће решењем потврдити оптужницу.

Главни претрес представља најважнију фазу кривичног поступка, у којој се изводе докази ради потпуног и правилног утврђивања чињеничног стања у погледу кривичног дела које се окривљеном ставља на терет. На крају главног претреса суд изриче и објављује пресуду у име народа.

Припреме за главни претрес започињу одмах после пријема потврђене оптужнице и списа предмета, а обухватају одржавање припремног рочишта, одређивање главног претреса и доношење других одлука које се односе на управљање поступком. Припремно рочиште се одржава пред председником већа, без присуства јавности. Јавни тужилац излаже поједине делове из оптужнице, а ако их оптужени оспорава, председник већа га позива да се изјасни који део оптужнице оспорава и из којих разлога, уз упозорење да ће се на главном претресу изводити само докази у вези с оспореним делом оптужнице. Председник већа ће позвати странке, браниоца и оштећеног да образложе предложене доказе које намеравају да изведу на главном претресу, при чему ће их упозорити да се неће извести они докази који су им били познати, али их без оправданог разлога на припремном рочишту нису предложили. Може и сам наредити прибављање нових доказа за главни претрес. Свака странка ће се изјаснити о предлозима супротне странке и оштећеног. Председник већа ће решењем обуставити кривични поступак ако установи да су се за то стекли прописани разлози (одустанак тужиоца, оптужени већ био осуђен, ослобођен и сл.). Против решења тужилац може изјавити жалбу о којој одлучује веће.

Председник већа наредбом одређује дан, час и место одржавања главног претреса. На главни претрес позваће се оптужени и његов бранилац, тужилац и оштећени и њихови законски заступници и пуномоћници, а по потреби и преводилац и тумач. Позваће се и предложени сведоци и вештаци, осим оних за које председник већа сматра да њихово испитивање на главном претресу није потребно или је на припремном рочишту утврђено да се не позивају. Ако није одржано припремно рочиште, странке, бранилац и оштећени могу после одређивања главног претреса предложити да се на главни претрес позову нови сведоци или вештаци или изведу други докази, при чему морају означити које би се чињенице имале доказати и којим од предложених доказа.

Главни претрес је јаван, а могу му присуствовати само лица старија од 16 година. Искључење јавности је могуће, у складу са Закоником, ако је то потребно ради заштите: 1) интереса националне безбедности; 2) јавног реда и морала; 3) интереса малолетника; 4) приватности учесника у поступку. Искључење се не односи на странке, браниоца, оштећеног и његовог заступника и пуномоћника тужиоца, а веће и у случају искључења може дозволити присуство појединих службених и других лица. Присутне ће упозорити да су дужни да као тајну чувају све оно што су на претресу сазнали и указаће им на то да одавање тајне представља кривично дело. Решење већа о искључењу јавности мора бити образложено и јавно објављено.

Главним претресом руководи председник већа. Ради тога, Закоником су по систему енумерације таксативно наведена овлашћења која он има у заседању и на главном претресу. На исти начин утврђена су и овлашћења која веће има у току главног претреса. Прописане су и мере за одржавање реда (опомена, новчана казна и др.), разлози за удаљење из суднице оптуженог и других лица, односно искључење браниоца или пуномоћника, као и мере за спречавање одуговлачења поступка. Регулисан је и начин поступања председника већа у случају да неко од присутних лица на главном претресу учини кривично дело.

Претпоставке за одржавање главног претреса су присуство председника, чланова већа и записничара, као и присуство позваних лица без којих главни претрес не може да се одржи, осим ако постоје услови прописани Закоником под којима се изузетно главни претрес може одржати и у одсуству неког од њих. Оптуженом се може судити у одсуству само када за то постоје нарочито оправдани разлози, под условом да је у бекству или да није доступан државним органима.

Главни претрес почиње доношењем решења да се главни претрес одржи, а одржава се непрекидно током радног времена једног или више узастопних радних дана. Закоником су предвиђени случајеви када се главни претрес може прекинути, као и када се може одложити. Тужилац чита оптужницу, али председник већа може уместо тога дозволити тужиоцу да усмено изложи садржај оптужбе. Оштећени може

поставити имовинскоправни захтев. Потом председник већа, на начин прописан Закоником, позива оптуженог да се изјасни о оптужници, што овај није дужан да учини. Следе уводна излагања тужиоца, а потом браниоца или оптуженог који се брани сам, осим ако је на припремном рочишту дошло до изјашњења странака и предлагања доказа.

У доказном поступку се изводе докази о чињеницама које су предмет доказивања, тј. које чине обележје кривичног дела или од којих зависи примена КЗ или одредби кривичног поступка. Ако оптужени на главном претресу призна да је учинио кривично дело, изводе се само докази од којих зависи оцена да ли признање испуњава претпоставке утврђене Закоником, као и докази од којих зависи одлука о врсти и мери кривичне санкције. О извођењу нових и понављању ранијих предлога за извођење доказа, времену и редоследу извођења одлучује председник већа. После извођења сваког доказа, председник већа упитаће странке, браниоца и оштећеног да ли поводом изведеног доказа имају примедбе.

Изношење одбране почиње тако што председник већа поучава оптуженог да се може изјаснити о свим околностима које га терете и изнети све чињенице које му иду у корист. Потом позива оптуженог да изнесе своју одбрану. Може упозорити оптуженог ако одступа од ранијег исказа, који се може поново прочитати, односно репродуковати. То се може учинити и ако оптужени одбије да изнесе одбрану или да одговара на поједина питања.

Саслушање оптуженог следи после изношења одбране, а питања оптуженом могу постављати најпре његов бранилац, потом тужилац, после њега председник већа и чланови већа, а затим оштећени или његов законски заступник и пуномоћник, саоптужени и његов бранилац, као и вештак и стручни саветник. Председник већа може увек оптуженом поставити питање које доприноси потпунијем или јаснијем одговору на питање постављено од стране других учесника у поступку. Најпре се обавља основно испитивање, после тога унакрсно испитивање, а по одобрењу председника већа могу се постављати додатна питања. Приликом испитивања сведока, вештака или стручног саветника сходно се примењују одредбе Законика које се односе на оптуженог.

После извођења последњег доказа председник већа упитаће странке, браниоца и оштећеног да ли имају предлоге за допуну доказног поступка. Ако нико не предложи допуну или предлог буде одбијен, а веће не одреди извођење доказа, председник већа ће објавити да је доказни поступак завршен.

Закоником је предвиђена могућност да тужилац у току главног претреса измени оптужницу или предложи да се главни претрес прекине ради припремања нове оптужнице. Могуће је и проширење оптужнице ако се открије раније учињено кривично дело оптуженог, када веће

одлучује да ли ће проширити главни претрес и на то дело, или одлучити да се за то кривично дело посебно суди. После измене, подношења нове или проширења оптужнице, странке и бранилац могу предложити допуну доказног поступка у односу на чињенице које таква оптужба садржи и које у ранијем току поступка нису биле предмет доказивања.

Редослед завршних речи регулисан је тако што, после објављивања да је доказни поступак завршен, председник већа даје завршну реч тужиоцу, потом оштећеном или његовом законском заступнику или пуномоћнику, после њега браниоцу, а на крају оптуженом. Тужилац и оштећени или његов законски заступник или пуномоћник имају право да одговоре на завршне речи браниоца и оптуженог, а бранилац и оптужени имају право да се осврну на те одговоре. Последња реч увек припада оптуженом. После завршних речи, веће може одлучити да се доказни поступак настави ради извођења још неких доказа. Ако то не учини, председник већа ће објавити да је главни претрес завршен, а веће ће се повући на већање и гласање ради доношења одлуке.

Одбацивање оптужнице могуће је (решењем) у току или или по завршетку главног претреса, ако веће утврди: 1) да суд није стварно надлежан; 2) да се поступак води без захтева овлашћеног тужиоца, без предлога оштећеног или одобрења надлежног државног органа, или се појаве друге околности које привремено спречавају вођење кривичног поступка; 3) да је код окривљеног наступило душевно обољење или душевна поремећеност или друга тешка болест због које трајно не може учествовати у поступку. У образложењу решења суд се неће упуштати у оцену главне ствари, него ће се ограничити на разлоге за одбацивање оптужнице. Међутим, на захтев овлашћеног тужиоца, кривични поступак наставиће се пред стварно надлежним судом ако је оптужница одбачена из разлога наведених под 1), односно кад престану разлози због којих је оптужница одбачена под 2).

3.5. Пресуда и правни лекови

Пресуда се изриче и објављује у име народа, а њена изрека се чита на јавном заседању. Пресуда се заснива само на доказима који су изведени на главном претресу. Ти докази су чињенични основ пресуде, на њима суд изводи закључак о извесности постојања одређене чињенице. Ако оптужба обухвата више кривичних дела, у пресуди ће се изрећи да ли се и за које кривично дело оптужба одбија, или се оптужени ослобађа од оптужбе, или се оглашава кривим.

Пресудом се:

1) оптужба одбија (одбијајућа пресуда) ако је тужилац одустао од оптужбе или је оптужени за исто кривично дело већ правноснажно осуђен, ослобођен, оптужба против њега правноснажно одбијена или поступак обустављен правноснажном одлуком суда или је оптужени

актом амнестије или помиловања ослобођен од кривичног гоњења, или се гоњење не може предузети због застарелости или неке друге околности које трајно искључују кривично гоњење;

2) оптужени ослобађа од оптужбе (ослобађајућа пресуда) ако дело за које је оптужен по закону није кривично дело, а нема услова за примену мере безбедности или ако није доказано да је оптужени учинио дело за које је оптужен;

3) оптужени оглашава кривим (осуђујућа пресуда), а том се пресудом између осталог, изриче: а) за које се дело оглашава кривим, уз назначење чињеница и околности које чине обележја кривичног дела, као и оних од којих зависи примена одређене одредбе кривичног закона; б) законски назив кривичног дела и које су одредбе закона примењене; в) на какву се казну осуђује оптужени или се по одредбама кривичног закона ослобађа од казне.

Пресуда има и друге садржаје, које чине одлуке о условној осуди, мери безбедности, имовинскоправном захтеву, урачунавању притвора или већ издржане казне, одлука о трошковима кривичног поступка и друге. После изрицања пресуда се објављује, што се може одложити за три дана, а у најсложенијим предметима за осам дана. По објављивању пресуде, председник већа ће поучити странке о праву на жалбу, о праву на одговор на жалбу, као и упозорити их да до правноснажног окончања поступка о свакој промени адресе обавесте суд.

Достављање објављене и писмено израђене пресуде врши се, по правилу, у року од 15 дана од дана објављивања, а у предметима за које је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности – у року од 30 дана од дана објављивања. Пресуда мора имати увод, изреку и образложење.

У образложењу пресуде којом је оптужени ослобођен од оптужбе или је оглашен кривим, суд ће изнети чињенице које је утврдио у кривичном поступку и из којих разлога их узима као доказане или недоказане, из којих разлога није уважио поједине предлоге странака, дајући при томе посебно оцену веродостојности противречних доказа, којим разлозима се руководио при решавању правних питања, а нарочито при утврђивању да ли је оптужени учинио кривично дело и при примењивању одређених одредаба закона на оптуженог и кривично дело.

Ако је оптужени оглашен кривим, у образложењу ће се навести и које чињенице је суд узео у обзир при одмеравању казне, којим разлозима се руководио када је нашао да треба изрећи строжу казну од прописане, или да казну треба ублажити или оптуженог ослободити од казне, или да треба изрећи казну рада у јавном интересу или одузимање возачке дозволе, или да треба изрећи условну осуду или судску опомену или меру безбедности, или одузимање имовинске користи или одузимање имовине проистекле из кривичног дела или опозвати условни отпуст.

Правни лекови су редовни и ванредни. Редовни правни лек је жалба, која се може изјавити против првостепене пресуде, другостепене пресуде и решења. Ванредни правни лекови су захтев за понављање поступка и захтев за заштиту законитости.

Жалба против првостепене пресуде може се изјавити у року од 15 дана од дана достављања преписа пресуде, уз могућност продужења тог рока за највише 15 дана у нарочито сложеним предметима. Благовремено изјављена и дозвољена жалба против пресуде одлаже извршење пресуде, што значи да жалба има суспензивно дејство. Жалбу могу изјавити странке, бранилац и оштећени. У корист оптуженог жалбу могу изјавити и одређени сродници и њему блиска лица, а јавни тужилац може изјавити жалбу како на штету тако и у корист оптуженог. Могуће је и одрицање и одустанак од жалбе, изузев у одређеним случајевима. На пример, оптужени се не може одрећи права на жалбу нити одустати од изјављене жалбе, ако му је изречена казна затвора у трајању од 30 до 40 година или казна доживотног затвора.

Жалба треба да садржи: 1) означење пресуде против које се изјављује жалба; 2) основ за изјављивање жалбе (жалбени основи), што могу бити: а) битне повреде одредаба кривичног поступка; б) повреде кривичног закона; в) погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање; г) одлуке о кривичним санкцијама и друге одлуке); 3) образложење жалбе; 4) предлог да се побијана пресуда потпуно или делимично укине или преиначи; 5) потпис лица које изјављује жалбу. Жалбени основи и поступање с неуредном жалбом ближе су законски регулисани. Жалба се подноси суду који је изрекао првостепену пресуду, чије веће може, због чињеница и нових доказа изнетих у жалби, поново отворити главни претрес и наставити доказни поступак. У противном, жалбу и прибављени одговор на жалбу противне стране, са свим списима, првостепени суд ће доставити у довољном броју примерака другостепеном суду. Тај суд доноси одлуку о жалби у седници већа или на основу одржаног претреса, с тим што претрес може одржати и само у односу на поједине делове првостепене пресуде, ако се списи могу издвојити без штете за правилно пресуђење. Другостепени суд испитује пресуду у оквиру основа, дела и правца побијања који су истакнути у жалби. Ако је изјављена жалба само у корист оптуженог, пресуда се не сме изменити на његову штету у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције. Другостепени суд може: 1) одбацити жалбу као неблаговремену, недозвољену или неуредну; 2) одбити жалбу као неосновану и потврдити првостепену пресуду; 3) усвојити жалбу и укинути првостепену пресуду и упутити предмет првостепеном суду на поновно суђење, или усвојити жалбу и преиначити првостепену пресуду. Сам ће пресудити ако је у истом предмету првостепена пресуда већ једанпут укидана.

Жалба против другостепене пресуде може се изјавити само против пресуде којом је другостепени суд преиначио првостепену пресуду

којом је оптужени ослобођен од оптужбе и изрекао пресуду којом се оптужени оглашава кривим. О жалби против другостепене пресуде решава се сходном применом одредаба о поступку пред другостепеним судом.

Жалба против решења органа поступка (тужиоца, суда или другог органа) донесених у првом степену утврђена је Закоником као право (на жалбу) странке, браниоца и лица чија су права повређена да могу изјавити жалбу увек када у Законику није изричито одређено да жалба није дозвољена. На пример, решења која се доносе ради припремања и одржавања главног претреса могу се побијати само у жалби на пресуду. У суштини, овако предвиђеном жалбом на решење, Закоником се обезбеђује, без изузетка, право сваког на правно средство зајемчено Уставом, према коме свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу. То право се остварује било жалбом на решење било жалбом на пресуду.

Захтев за понављање кривичног поступка, који је завршен правноснажном пресудом, ванредно је правно средство које пружа могућност да се, под условима прописаним у Законику, кривични поступак понови на захтев странке, браниоца и другог Закоником овлашћеног лица. У захтеву за понављање кривичног поступка мора се навести разлог на основу кога се тражи понављање и којим доказима се поткрепљују чињенице на којима се захтев заснива. Поступак се може поновити само у корист окривљеног из разлога, ближе наведених у Законику, који се односе на недостатке предметне правноснажне пресуде, као што су њена заснованост на лажној исправи или исказу, да је пресуда донета услед кривичног дела тужиоца, судије или лица које је предузимало доказне радње и др. Ако из разлога наведених у Законику суд не одбаци захтев, суд ће, с одговором на захтев који прибавља од противне стране, евентуално прикупљеним доказима и провереним чињеницама, списе доставити јавном тужиоцу, који је дужан да их без одлагања, а најкасније у року од 30 дана, врати са својим мишљењем. На основу резултата провере и евентуалне допуне, суд ће решењем уважити или одбити захтев за понављање кривичног поступка. Ако дозволи понављање кривичног поступка, суд у новом поступку није везан за решења донета у раније спроведеном поступку. Ако се нови поступак обустави до почетка главног претреса, суд ће решењем о обустављању поступка ставити ван снаге ранију пресуду. Кад суд у новом поступку донесе пресуду: 1) изрећи ће да се ранија пресуда делимично или у целини ставља ван снаге или да остаје на снази; 2) у казну коју одреди новом пресудом урачунаће оптуженом издржану казну, а ако је понављање поступка одређено само за неко од кривичних дела за која је оптужени био осуђен, изрећи ће нову јединствену казну по одредбама кривичног закона. При изрицању нове пресуде, суд је не сме изменити на штету оптуженог у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције

Захтев за заштиту законитости овлашћено лице може поднети, под условима прописаним у Законику, против правноснажне одлуке јавног тужиоца или суда или због повреде одредаба поступка који је претходио њеном доношењу. Захтев није дозвољен против одлуке о захтеву за заштиту законитости или због повреде одредаба поступка који је пред Врховним судом претходио њеном доношењу. Захтев за заштиту законитости могу поднети Врховни јавни тужилац, окривљени (искључиво преко браниоца) и његов бранилац. У захтеву за заштиту законитости мора се навести разлог за подношење, а према Законику има их више. Наиме, захтев се може поднети ако је правноснажном одлуком или одлуком у поступку који је претходио њеном доношењу: 1) повређен закон, тј. ако је правноснажном одлуком или у поступку који је претходио њеном доношењу повређена одредба кривичног поступка или ако је на чињенично стање утврђено у правноснажној одлуци погрешно примењен закон; 2) примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима; 3) повређено или ускраћено људско право и слобода окривљеног или другог учесника у поступку које је зајемчено Уставом или Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као и додатним протоколима, а то је утврђено одлуком Уставног суда или Европског суда за људска права.

О захтеву за заштиту законитости одлучује Врховни суд, с тим што о захтеву поднетом због повреде закона одлучује само ако сматра да је реч о питању од значаја за правилну или уједначену примену права. Ако захтев решењем не одбаци из законских разлога, поступиће по њему и испитати га у прописаним границама, односно у оквиру разлога наведених под 1) до 3). Поводом захтева јавног тужиоца одлуку може укинути или преиначити само у корист окривљеног. О захтеву ће одлучити на седници већа, а може га одбити или усвојити. Пресудом о одбијању захтева, захтев ће одбити као неоснован ако утврди да не постоји разлог на који се подносилац позива у захтеву. Пресудом о усвајању захтева ће, према природи повреде: 1) укинути у целини или делимично првостепену одлуку и одлуку донету у поступку по редовном правном леку или само одлуку донету у поступку по редовном правном леку и предмет вратити на поновну одлуку органу поступка или на суђење првостепеном или апелационом суду, с тим да може наредити да се нови поступак одржи пред потпуно измењеним већем; 2) преиначити у целини или делимично првостепену одлуку и одлуку донету у поступку по редовном правном леку или само одлуку донету у поступку по редовном правном леку; 3) ограничити се само на то да утврди повреду закона, што ће бити случај кад усваја захтев поднет на штету окривљеног, не дирајући у правноснажност одлуке. На новом главном претресу надлежни суд ће бити дужан да изведе све процесне

радње и да расправи питања на која му је указао Врховни суд, а странке могу истицати нове чињенице и подносити нове доказе.

3.6. Кривична пријава

Подношење кривичне пријаве, када се за то стекну услови, обавеза је и надлежне инспекције. Кривичне пријаве подносе се у складу с одредбама Законика. Државни и други органи, дакле и инспекција, као и правна и физичка лица, дужни су да пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности. Ови субјекти пријављују кривична дела о којима су обавештени или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом. Начин подношења кривичне пријаве Закоником уређен је тако да се пријава подноси надлежном јавном тужиоцу, писмено, усмено или другим средством. Ако се кривична пријава подноси усмено, о њој ће се саставити записник и подносилац ће се упозорити на последице лажног пријављивања. Ако је пријава саопштена телефоном или другим телекомуникацијским средством, сачиниће се службена белешка, а ако је пријава поднесена електронском поштом, сачуваће се на одговарајућем носачу података и одштампати. Ако је кривична пријава поднесена полицији, ненадлежном јавном тужиоцу или суду, они ће пријаву примити и одмах доставити надлежном јавном тужиоцу.

Садржина кривичне пријаве није строго прописана, јер представља обавештење које подносе различити органи и недржавни субјекти, професионалци и лаици, правна и физичка лица с професионалним овлашћењима за прикупљање обавештења и без њих. Управо то што за кривичну пријаву није прописана форма, даје свима њима слободу да као подносиоци кривичне пријаве што боље изнесу чињенично стање, односно опишу радње које по њиховом схватању представљају кривично дело. Разуме се, инспектор ће као професионалац увек настојати да у кривичној пријави пружи што потпунија обавештења и податке, а нарочито: личне податке о оштећеном кривичним делом; опис догађаја (околности, начин, место и време извршења и др.); попис и детаљан опис отуђених или оштећених предмета и висину штете, ако је штету могуће утврдити или проценити; постављени имовинскоправни захтев, ако постоји; податке који указују на лице које би могло бити учинилац кривичног дела; доказе којима подносилац пријаве поткрепљује своје наводе или претпоставке. Уз кривичну пријаву инспектор ће доставити предмете, скице, фотографије, извештаје, списе о предузетим мерама и радњама, службене белешке, изјаве и друге материјале који могу бити корисни за успешно вођење поступка. У том циљу увек ће предузети и мере да би се сачували трагови кривичног дела, предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази. Гледано у целини, инспектор ће настојати да се из садржине

сваке његове кривичне пријаве и прилога уз њу могу извести битни закључци за даље поступање у предистражном поступку, као и да његове пријаве и прилози буду главни извор јавног тужиоца о конкретном кривичном делу и учиниоцу.

Овлашћења инспектора утврђена Законом о инспекцијском надзору и другим законима од велике су помоћи у настојању да кривичне пријаве које инспектори подносе буду садржајне и квалитетне. У те сврхе употребљива су сва овлашћења, како она која се односе на праћење стања и друга овлашћења превентивног карактера тако и овлашћења усмерена ка утврђивању чињеница, укључујући и обезбеђивање доказа. Неспорно је да постоји својеврсна корелативност између кривичне пријаве, с једне стране, и резултата који се могу добити увидом у документацију, узимањем изјава, вршењем увиђаја и прегледа, узимањем узорака ради испитивања, фотографисањем и снимањем простора и ствари, обезбеђивањем доказа и применом осталих овлашћења инспектора, с друге стране. Примена тих овлашћења, у случају откривене незаконитости, може резултирати и подношењем кривичне пријаве. Та овлашћења су једнако важна и када инспекција мора јавном тужиоцу, на његов захтев, пружити потребна обавештења. У оба случаја је положај инспекције конкретнији и непосреднији од већине других органа и свих недржавних субјеката који су у обавези да подносе кривичне пријаве или одговоре на захтев тужиоца. Овлашћења која инспекција има применљива су и далеко пре подношења и непосредно уочи подношења кривичне пријаве, али и током поступања по кривичној пријави. У том циљу инспекција може, у складу са законом, остварити и потребну сарадњу с полицијом и другим органима. Доказе које прикупи применом својих овлашћења, инспекција може користити за непосредно подношење кривичне пријаве, а када је то правно исправније или целисходније, може их уступити другом органу ради подношења кривичне пријаве. Од посебног значаја у овом погледу је међусобна сарадња инспекција.

Подношење кривичних пријава није примарни циљ планова инспекцијског надзора и рада инспекција. Подношење тих пријава је више последица примене ових планова, нарочито оних којима је рад инспекције добро проблемски оријентисан. То подразумева, између осталог, усмерење инспекције на кривична дела која су у непосредној вези с њеним делокругом. Другим речима, усмерење треба да буде на прогону учинилаца кривичних дела од чијег спречавања и сузбијања у највећој мери зависи стање у области за коју је надлежна инспекција. Инспекција, као ни други субјекти, није одредбама Законика ограничена у погледу кривичних дела за која би могла да подноси кривичне пријаве, јер то и није материја овог процесног законика. То ограничење фомално не постоји, али се подношење кривичних пријава у пракси инспекције по природи ствари мора усмеравати на сузбијање

кривичних дела којима се штите вредности најближе повезане с делокругом инспекције. У целини гледано, делокруг инспекције покрива велики број области које су уређене законима. У приручнику су приказана нека од тих кривичних дела. За квалитет кривичне пријаве поднете због било ког кривичног дела, поред садржине кривичне пријаве у кривичнопроцесном смислу, неопходно је и добро познавање тог кривичног дела. Исто важи и за све друге кривичне пријаве и кривична дела којима се инспекције супротстављају приликом обављања послова из свог делокруга.

Поступање по кривичној пријави у надлежности је јавног тужиоца. Ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, јавни тужилац може: 1) сам прикупити потребне податке; 2) позивати грађане, под условима из Законика; 3) поднети захтев државним и другим органима (дакле и надлежној инспекцији) и правним лицима да му пруже потребна обавештења, с тим да у случају непоступања одговорно лице може бити новчано кажњено. Јавни тужилац, државни и други органи, односно правна лица дужни су приликом прикупљања обавештења односно давања података да поступају обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледу лица на које се ови подаци односе.

Јавни тужилац ће решењем одбацити кривичну пријаву ако из саме пријаве проистиче да: 1) пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности; 2) је наступила застарелост или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење; 3) не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. На ове разлоге надлежна инспекција мора да пази пре подношења кривичне пријаве. Ваља знати и то да у случају кривичних дела за која је прописана казна затвора до три године, јавни тужилац може одбацити кривичну пријаву ако је осумњичени, услед стварног кајања, спречио наступање штете или је штету у потпуности већ надокнадио, а јавни тужилац, према околностима случаја, оцени да изрицање кривичне санкције не би било правично.

Поводом поднете кривичне пријаве јавни тужилац може одложити кривично гоњење за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до пет година, ако осумњичени прихвати једну или више од следећих обавеза: 1) да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену штету; 2) да на рачун прописан за уплату јавних прихода уплати одређени новчани износ који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе; 3) да обави одређени друштвенокорисни или хуманитарни рад; 4) да испуни доспеле обавезе издржавања; 5) да се подвргне одвикавању

од алкохола или опојних дрога; 6) да се подвргне психосоцијалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања; 7) да изврши обавезу установљену правноснажном одлуком суда, односно поштује ограничење утврђено правноснажном судском одлуком. У наредби о одлагању кривичног гоњења јавни тужилац ће одредити рок у којем осумњичени мора извршити преузете обавезе, с тим да рок не може бити дужи од годину дана. Надзор над извршењем обавеза, на прописани начин, обавља повереник из органа управе надлежног за послове извршење кривичних санкција. Ако осумњичени у наведеном року изврши обавезу, јавни тужилац ће решењем одбацити кривичну пријаву и о томе обавестити оштећеног, а одредба о праву на приговор оштећеног неће се применити.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 98/06, 115/21 – Амандмани I–XXIX, 16/22).
2. Закон о прекршајима („Службени гласник РС", бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС, 91/19 – др. закон, 91/19 и 112/22 – одлука УС).
3. Правилник о обрасцу прекршајног налога („Службени гласник РС", број 13/14).
4. Кривични законик („Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).
5. Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС и 62/21 – одлука УС).
6. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС", број 85/05).
7. Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС", број 97/08).
8. Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС", бр. 55/14 и 35/19).
9. Закон о привредним преступима („Службени лист СФРЈ", бр. 4/77, 36/77 – испр., 14/85, 10/86 – пречишћен текст, 74/87, 57/89, 3/90; „Службени лист СРЈ", бр. 27/92, 16/93 – др. закон, 31/93 – др. закон, 41/93 – др. закон, 50/93 – др. закон, 24/94, 28/96, 64/01, „Службени гласник РС", број 101/05 – др. закон).
10. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС", број 10/23).
11. Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС", број 10/23).
12. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС", број 101/13).
13. Закон о полицији („Службени гласник РС", бр. 6/16, 24/18 и 87/18).
14. Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС", бр. 41/19 и 93/22).
15. Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима („Службени гласник РС", број 83/19).
16. Закон о јавном реду и миру („Службени гласник РС", бр. 6/16 и 24/18).
17. Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС", бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – одлука УС, 55/14, 96/16 – др. закон, 9/16 – одлука УС, 24/18, 41/18, 41/18 – др. закон, 87/18, 23/19 и 128/20–- др. закон).
18. Закон о јавном окупљању („Службени гласник РС", број 6/16).
19. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник РС", бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 – др. закон, 111/09, 104/13 – др. закон и 87/18).
20. Закон о странцима („Службени гласник РС", бр. 24/18 и 31/19);
21. Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС", број 91/19).

V. ВЕШТИНЕ ПОТРЕБНЕ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

1. Уводна напомена

Као вештине потребне за вршење инспекцијског надзора доносилац Програма за полагање испита за инспектора издвојио је скуп вештина које се тичу непосредне комуникације између инспектора и надзираних субјеката. Реч је о упознавању с основним правилима за остваривање успешне комуникације која се иначе користе у службеној комуникацији, али која се овде одликују посебним обележјима. Та обележја су у вези с чињеницом да је инспектор у исто време овлашћено службено лице с одговарајућим законским овлашћењима која може да примени према надзираном субјекту, али и посленик управе која је оријентисана према својој сервисној улози. То је видљиво и из природе инспекцијског надзора, који је истовремено превентивног и корективног карактера. Уз правила о комуникацији, садржину овог испитног предмета чине и основна знања о стресу и превазилажењу стреса, јер је посао инспектора неспорно од оне врсте послова чије је обављање тесно повезано с бројним ситуацијама које погодују настанку стреса.

2. Први контакт инспекције и надзираног субјекта

2.1. Појам првог контакта инспекција и надзираног субјекта

Први контакт, састанак и разговор инспектора и одговорног, овлашћеног или другог лица (у даљем тексту: представник) надзираног субјекта је чин којим започиње интерперсонална комуникација, под којом се подразумева разговор између најмање две особе и која је различита од групне, масовне или друге врсте комуникације.

Добра интерперсонална комуникација део је обуке свих инспектора из тзв. меких вештина, као што су комуникација, опхођење, разумевање различитих психолошких профила личности. Те вештине изучавају се у оквиру редовне обуке о општим питањима инспекцијског надзора и у доброј инспекцијској пракси, али се могу продубљено изучавати и као део специјализоване обуке за вршење инспекцијског надзора у појединим областима из свог делокруга. Степен квалификације инспектора може се у доброј мери проценити и кроз њихово понашање у интерперсоналној комуникацији, а она започиње већ првим контактом с представником надзираног субјекта.

Унапређењу интерперсоналне комуникације последњих година значајно су допринела законска решења којима су стандардизовани поступци и поступања инспектора у вршењу надзора, али и начини на који су субјекти обавезани да сарађују с инспектором. У том смислу, предвиђа се једнакост у поступању у истим или сличним ситуацијама. Ти поступци су универзални, независни од специфичности које имају поједине инспекције. Инспекторима су, небитно које су струке и у којој области врше инспекцијски надзор, обезбеђене јединствене процедуре, права и обавезе које им, између осталог, олакшавају и интерперсоналну комуникацију.

Дужна пажња овим поступцима посвећена је у Кодексу понашања и етике инспектора (у даљем тексту: Кодекс). Чланом 9, изнад кога је наслов „комуникационе вештине", инспекторима су дата два усмерења. Прво гласи да се према привредницима, лицима која раде у привредним субјектима и другим лицима инспектор опходи професионално, с дужним поштовањем, љубазно, пристојно и обзирно, заинтересовано, ангажовано и стрпљиво. Друго гласи да инспектор има овлашћење да од учесника у поступку и других лица захтева да се понашају пристојно, обзирно, с дужном пажњом и поштовањем, као и да се уздрже од сваког поступка и понашања које би довело у питање углед државних органа. Успешна комуникација зависи, према томе, од обе стране – инспектора и надзираних субјеката или, краће речено, од свих учесника поступка инспекцијског надзора.

2.2. Значај првог контакта, првог састанка и разговора с одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта

Значај првог контакта је вишеструк. Први контакт значајан је због његовог конкретног циља, а још више због квалитета будуће сарадње двеју страна у обостраном интересу и, као најважније, због успешности инспекцијског надзора и, следствено томе, законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката. Од првог контакта често зависи да ли ће се и како развијати узајамно поверење двеју страна. Ако се такво поверење успостави, оно ће позитивно утицати на правовременост и потпуност увида у пословање надзираног субјекта, испитивање примене закона и других прописа, као и спречавање и отклањање штетних последица по заштићена добра, права и интересе. Насупрот томе, када таквог поверења нема, биће теже и да се ваљано, а поготово брзо и неометано, испуне исти циљеви надзора.

Први контакт инспектора и представника надзираног субјекта има веће шансе да успе ако није оптерећен лошим предубеђењима о инспекцији и разним предрасудама и коментарима о раду инспектора присутним у нашој пракси. У првој декади овог века, а и пре тога, привредни субјекти су перципирали инспекције као један од највећих

проблема и та се слика релативно споро мења. Зато инспектор, уз помоћ представника надзираног субјекта с којима комуницира, треба већ од првог контакта да настоји да поправи „слику" о инспекцији којој припада, без обзира на то каква је она код надзираног субјекта до тада била. Ако је била лоша, то ће бити теже, а ако је била добра или вредносно неутрална, биће лакше, што са по 50% зависи од оба учесника у комуникацији. Половина која зависи од инспектора је тежа, будући да он по правилу тражи сарадњу, а надзирани субјекат има дужност да је пружи.

Због тога инспектору није довољно само стриктно поштовање прописа, јер се оно подразумева. Потребно му је и културно комуницирање с надзираним субјектом, а у конфликтним и сличним ситуацијама и вешто комуницирање. Зато су, уз пажљив избор речи и познавање њихових значења, веома важне и технике активног слушања и ћутања, познавање невербалне и вербалне комуникације, различитих психолошких типова личности, начина превазилажења разних сметњи ефективној комуникацији, као и познавање других начела и правила за вођење успешне комуникације.

2.3. Ефективна комуникација у оквиру првог контакта

Флексибилитет као променљивост, савитљивост и прилагодљивост конкретним околностима, најважнија је карактеристика првог контакта с гледишта инспектора. По природи ствари, његов први контакт се разликује зависно од тога које он активности спроводи, односно које мере предузима, коју врсту надзора обавља и која овлашћења примењује. Разликује се и по томе да ли путем конкретног материјалног акта (радње) поступа више ауторитативно, као представник власти или, пак, мање ауторитативно, као представник јавне службе (сервиса грађана).

Лична одговорност на којој се заснивају све и свака службена радња инспектора односи се подједнако и на његов први контакт. Лична одговорност га, на неки начин, „приморава" да први контакт у потребној мери учини и индивидуализованим – прикладним конкретној ситуацији и потреби примене овлашћења. Не треба, на пример, представнику надзираног субјекта на исти начин указати на потребу превентивног деловања ради спречавања могућег наступања незаконитости као што му треба указати на утврђену незаконитост која може проузроковати или је већ проузроковала штетне последице по заштићена добра, права и интересе. У првом случају он се опомиње и саветује, у другом се према њему одлучно и нужно примењују прописане мере. Слично томе, неминовно се разликују први контакт инспектора с регистрованим и нерегистрованим надзираним субјектом. Много је сличних примера због којих, кроз стицање искуства, ваља развијати

„осећај за меру" при првом, али и свим каснијим контактима. У сваком случају, уз потребна знања и вештине, кључ успеха је складна комбинација службеног ауторитета и личних квалитета инспектора, без интимизације са саговорницима.

Правила службе у вези с првим контактом обухватају прописана и друга општа правила чијом применом инспектори могу олакшавати своју комуникацију с представницима надзираних субјеката. Пре свега, инспектори се у обављању инспекцијских послова морају односити уљудно према свима, а у примени овлашћења поступати хумано и поштовати достојанство, углед, част и права представника надзираног субјекта. Да би ефикасно обављао послове, спречавао могуће конфликте и, при томе, водио рачуна о себи и другима, инспектор изграђује добре односе с представницима надзираног субјекта. Пре почетка инспекцијског надзора уручује налог за инспекцијски надзор и представља се на прописан начин, а пре примене овлашћења саопштава и разлоге за ту примену. Обавезно поздравља присутне, наводи разлог свог присуства, комуницира на начин који је присутнима прихватљив, ни превише формалан ни превише неформалан (интиман) и не злоупотребљава на било који начин свој положај у датој ситуацији. Уколико је целисходно да се о нечему сложи с присутнима, учиниће то што пре, вербално и/или својом акцијом. Тако ће омогућити саговорницима да сами одреде колико ће бити удаљени током разговора, односно да одреде свој тзв. персонални простор. Неће никога додиривати, нити се наслањати на лица и предмете. Неће давати „климава" обећања. Издаваће директно једноставна и разумљива упозорења и наређења. Ограничења неопходна због личне безбедности тако ће и објаснити, уз проверу да ли је лице разумело дате разлоге.

На првом контакту, састанку или разговору, као и увек за време вршења службе, инспектор мора изгледати уредно, без обзира на то да ли тај контакт остварује у цивилном оделу као већина инспектора или у униформи као мањи број инспектора. Одела морају бити чиста, а опрема исправна. На видљивим деловима и оделу (или униформи) не сме бити накита, неприкладних каишева, сатова или других предмета који одударају од службеног изгледа. Целокупан изглед инспектора и његов наступ према надзираним субјектима треба да буде прилагођен остваривању циљева Кодекса, као што су оснаживање интегритета и професионалних и етичких норми понашања инспектора, унапређење угледа инспекције и инспектора, јачање поверења у инспекцију и рад инспектора и унапређење професије инспектора.

Почетак првог контакта је сусрет саговорника који претходи почетку комуникације. Инспектор своју комуникацију с представником надзираног субјекта и другима треба да започиње у природном положају, којим не оставља утисак несигурности нити агресивности. То би саговорнику требало да означи његов „позив" на разговор и озбиљност намере

да изврши службени задатак. Не би требало једну руку да придржава другом, јер би то био знак несигурности. Не би требало ни да укрсти руке на грудима или да их држи иза леђа, јер би то био знак агресивности. Инспектор мора препознавањем невербалних сигнала да буде приправан да избегне евентуалну агресивност саговорника, на пример оног који често кружи очима слева надесно, брише дланове о своју одећу, пропиње се и подиже браду навише како би „с висине" гледао инспектора.

Невербални део првог контакта омогућава инспектору да се усредсреди на што бољи однос са саговорником и на идеју о томе како да започне разговор. Од тога зависи почетни успех комуникације, а потом и тачан пренос и разумевање порука које се размењују. Без обзира на то што невербална комуникација увек нешто „говори", она не може бити основа за просуђивање о личности саговорника на основу првог утиска. Инспектор треба да води рачуна и о сопственим гестовима, положају тела и другим невербалним сигналима. Важан је изглед, начин руковања, контакт очима, гестикулација и комплетан први утисак, којем велики број људи верује више него другом утиску, као што често више верује невербалној него вербалној комуникацији. Моћ првог утиска јесте велика, али не и пресудна за исход првог и каснијих разговора. Осим тога, први утисак може и да превари, као што то могу и тон гласа, спуштање или подизање гласа, успорен или убрзани говор, паузе у говору, наглашавање појединих речи и други чиниоци паравербалне комуникације (истовремено и невербалне и вербалне).

Вербални део првог контакта заснива се на правилном говору, као једном од најбитнијих услова да саговорник разуме изговорено на исправан начин. У том говору има места за афирмацију пристојног и културног обраћања, кроз љубазност, тактичност, спремност на пружање помоћи. Уз то, мирним и сталоженим тоном говорник показује да му је стало до саговорника и подстиче његово разумевање за сопствене потребе. Такав вербални приступ је за инспектора бољи него да циљ своје посете нагло наметне и тако подстакне саговорника да његов унутрашњи циљ буде да не удовољи захтеву. Продуктивније је у разговору уљудно се позвати на заједнички интерес обеју страна (јавни и пословни), него се искључиво позвати на сопствени статус и овлашћења, односно права, дужности и одговорности. За време разговора сме се другоме упадати у реч, нарочито ако се не слажемо с оним што саговорник говори. Правило је, међутим, да говор треба започети тек кад саговорник заврши свој говор. Да бисмо били сигурни да је то учинио, почетак сопственог говора можемо најавити благим покретом главе или подизањем руке. Најважније је све време задржати поштовање према другоме и издржати до краја како би се остварила сврха разговора.

Ефективна комуникација приликом првог контакта, првог састанка и разговора, јесте она комуникација којом је постигнут позитиван резултат, мерен у односу на циљ комуникације. С обзиром на сврху и

делатност инспекције, њени припадници практикују углавном истражујући стил комуницирања. Они у таквој комуникацији трагају за нечим и, с тим у вези, изражавају службени став, објашњавају, аргументују, анализирају, дају предлоге и сугестије, користе отворена питања и алтернативе, тестирају, траже одговоре и проверавају их. Циљ им је да упознају и истраже стварност, открију и разјасне неки случај или ситуацију, дођу до нових сазнања, података, обавештења и информација од значаја за делатност инспекције. За инспекторе је позитиван резултат првог контакта постигнут ако је делимично или, још боље, у потпуности остварен циљ комуникације. Ако је циљ делимично остварен, могу после првог уследити други и даљи контакти, а ако је циљ остварен у потпуности, за поновним контактима по истом питању неће бити потребе. Ако циљ из објективних разлога није могао бити остварен, а први контакт је протекао коректно, та коректност често оправдава претпоставку да ће будући контакти бити успешнији. О препознавању и превазилажењу субјективних и других сметњи за ефективну комуникацију биће речи касније у оквиру посебног питања.

3. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације

Активно слушање у комуникацији је право слушање и разумевање порука које се међусобно размењују. Оно је један од главних принципа језичке комуникације. „У принципу, сваки језик је прикладно и довољно средство за обављање комуникацијских потреба заједнице којој служи", истиче један наш познати лингвиста, додајући томе да „друштвена комуникација путем језика има два главна вида: изражавање и саопштавање". Саопштавање треба саслушати и протумачити, односно саопштено треба чути и разумети. Често је већа вештина добро слушати него добро говорити.

Колико је комуникација тешка и компликована, показује нам теорија о тзв. „квадрату вести", чији је аутор један немачки теоретичар. Та теорија указује на чињеницу да свака информација, сваки исказ који се размени између пошиљаоца и примаоца има вишеструко значење. Наиме, оно што пошиљалац каже може се тумачити на четири начина, јер по овој теорији, ми слушамо са „четири уха" (тј. на четири начина) и реагујемо у зависности од тога које је ухо у том тренутку активирано. Једно од следећа четири уха у датом тренутку може бити активирано: за чињенични садржај („о чему говорим"), за информацију о мени лично („шта желим да кажем о себи"), за однос („шта мислим о теби, какви су наши међусобни односи") или за апел („какву твоју реакцију желим"). Упитно је шта су чула преостала три уха од којих, такође, зависи наша реакција на оно што је наш саговорник управо изговорио.

Вредност теорије о слушању „са четири уха“ потврђује се кроз сваку језичку комуникацију и тако нас подсећа на неслушање као узрок лоше комуникације. Зато се и од инспектора тражи да уме да слуша саговорника. То није лако научити, јер право слушање је много више од обичног слушања речи друге особе. Оно захтева улагање напора и пуну концентрацију да би се разумела порука саговорника. Активно слушање можете постићи само ако: изгледате заинтересовано; постављате питања; не постављате много питања; тестирате своје разумевање поруке; оцените целу поруку; водите белешке ако за то постоје услови. Препреке у томе могу бити разне, како преокупираност сопственим другим мислима тако и саговорникови опрезни, индиректни или преопширни одговори. Зато је важно да будете пажљиви и концентрисани, с тим да се, у мери у којој је то могуће, уживите у положај саговорника, без обзира на то да ли се с њим слажете или не слажете. Покажите заинтересованост за саговорника и његове информације, а оставите му и простора да се „поправи“ током разговора. Слободно постављајте питања како бисте комплетирали добијене податке и уверили се да сте добро разумели оно што сте чули од саговорника.

Повратна информација представља одговор примаоца на примљену поруку. Она показује да ли је прималац тачно разумео поруку. Инспектори треба да обрате пажњу на повратне информације, јер им оне могу показати како су њихове поруке примљене – позитивно или негативно. Могу, на пример, да укључе одавање признања за добро обављен посао или неку замерку саговорнику.

Много је случајева у којима је сасвим примерено послужити се повратном информацијом. На пример, требало би да дате другима до знања:

– да не схватате шта су хтели да кажу;
– да вам се допада нешто што су рекли или учинили;
– да се не слажете с њима;
– да мислите да мењају тему или се врте у круг;
– да почињете да се нервирате;
– да сте повређени или да вам је непријатно.

Повратна информација помаже вам и да останете у додиру са својим реакцијама како бисте могли да се изборите с њима пре него што се претворе у озбиљна негативна осећања фрустрације, гнева, повређености, пораза, дефанзивности, депримираности, зависности, страха или незаштићености.

Има неколико општих упутстава за давање повратних информација. Пре свега, треба водити рачуна о томе да ли је прималац спреман и бити конкретан. Коментаре треба заснивати на чињеницама, а не на емоцијама. Има и ближих упутстава у вези с давањем повратних информација: 1) пошто се догађај десио, дајте повратне информације што пре можете, јер што мање времена прође, то је боље; 2) одаберите

погодан тренутак и место на коме ћете бити насамо ако је то потребно; 3) концентришите се на једну ствар, и то ону која може да се промени; 4) затражите сарадњу и будите вољни да помогнете; 5) охрабрите примаоца да узврати повратним информацијама.

И за примање повратних информација има неколико упутстава: 1) изјасните се у вези с чим желите да примите повратне информације; 2) проверите да ли сте добро схватили оно што сте чули; 3) покажите своју реакцију на повратну информацију.

Парафразирање је понављање, препричавање својим речима онога што је саговорник рекао, како би се разговору дао нови подстицај. Парафразирањем показујемо саговорнику да га пажљиво слушамо, да разумемо оно што нам говори и да уважавамо његово мишљење. Тако градимо „вербални мост" који помаже да се разговор настави.

О парафразирању ваља знати следеће: 1) свако парафразирање подразумева вештину активног слушања; 2) онај ко је добар у парафразирању никада не мења суштину исказа саговорника и увек пази да не „ставља своје речи у уста другој особи", јер то може чињенично да промени информацију; 3) парафразирање је моћно оружје у комуникацији, тако да инспектор може да провери да ли је исказ саговорника добро разумео и протумачио, а, ако је потребно, и да попуни празнине или исправи грешке.

За разлику од наведеног о активном (правом) слушању, неслушање је један од важних узрока неспоразума у комуникацији о коме ће касније бити речи у оквиру посебног питања.

Самопоуздано, професионално и етичко (морално) опхођење и понашање у комуникацији заснива се на неким од прихватљивих правила за побољшање вербалне комуникације. Зато би требало да:

– верујете да је добра комуникација могућа;
– уколико сте у могућности, одаберете што повољније време и место за разговор, јер се добра комуникација не може обавити на брзину и у неповољном окружењу;
– увек дате приоритет непосредној комуникацији уместо било ког облика онлајн комуникације, јер тако имате бољу невербалну комуникацију и сагледавате околности у којима се она одвија;
– ви говорите, а не да очекујете да комуникација почне од друге особе;
– примените технике активног слушања о којима је било речи;
– будете директни и јасно кажете шта желите, али уз поштовање и љубазност као темељ сваке добре комуникације;
– не заборавите да монолог није комуникација и да повратна информација није прикривена критика, а уколико сте под великим стресом, направите паузу уместо да стрес „говори" уместо вас;
– се усредсредите на приоритете, нагласите суштинске ствари и избегавате разговор о свему и свачему.

Култивисан говор је најпожељнији у комуникацији. Придају му се и значења профињен, образован, културан, негован и слична, али га је зато и тешко дефинисати. Требало би да има неке особине које одговарају тим значењима, а неке од њих је могуће приметити због карактеристичних речи за тај говор. У најзначајније међу њима спадају речи као што су: изволите, молим, хвала, опростите. Ове речи олакшавају опхођење и разговор и често омогућавају да се одређени послови и односи лакше и брже позитивно развијају. Све што желите да добијете од другога затражите речима молим или извините, а завршите речима хвала или опростите. Ако неком нешто дајете, нудите или пружате, користите реч изволите, као и када неког пропуштате испред себе или му уступате место. Речју молим почните сваку своју молбу или захтев. Речи извините и опростите употребите кад ословљавате неког непознатог да бисте добили потребну информацију, ако сте нешто погрешили у кретању, при уласку и изласку из просторије или превозних средстава, ако сте прекинули некога у разговору или учинили ма шта што није у складу с лепим понашањем. Те речи ће помоћи да вам не замере много на погрешном поступку или неспретности.

Извесно је да култивисани говор не обухвата особине које су супротне наведеним значењима појма култивисан, тј. псовке, друге ружне речи, увредљиве, омаловажавајуће и сличне речи. Култивисан говор, по природи ствари, једна је од особина култивисане особе, научене да се у животу одржава и понаша у складу с усвојеним принципима који владају у друштвеној заједници.

Култура говора је, по речима једног нашег лингвисте, „степен усавршености властитога говора, тј. овладавања вјештином правилног, тачног и течног исказивања властитих мисли и осјећања и успјешне комуникације с другим члановима говорне заједнице". Изразу „култура говора" дају се и друга значења, слична, али и проширена. Указује се на то да да је реч о вештинама и знању особе која јој пружају компетентно коришћење језика у комуникацији – и у писменом облику и у усменом говору. То укључује способност изговарања без грешке одређених речи или фраза, као и коришћење изражајних средстава говора. Од те способности зависе успешност опажања и преношења информација односно комуникативни квалитети у језичкој комуникацији. У крајњем, од тога зависи и сврсисходност комуникације. Цео овај процес повезан је с етичким аспектом културе говора, односно правилом језичке комуникације да се не сме вређати или понижавати саговорник.

Говорни бонтон требало би поштовати у свима врстама разговора. Као што има разних друштвених ситуација, тако има и разних врста разговора, од обичног, свакодневног, до врло озбиљног који захтева добро познавање теме на коју се разговара. Неколико је општих савета. Прво, кад год је то могуће треба избегавати разговоре којима би се другима могло покварити добро расположење. Ником не треба повредити

осећања и сваки разговор треба обављати уљудним речима. Друго, не треба говорити много о себи, јер је то скоро увек досадан и неугодан разговор за другога. Ако разговарате с особом коју сте тек упознали, онда је најбоље да одаберете неку општу тему, а да избегавате разговор личне природе. Треће, треба бити стрпљив, јер ко нема стрпљења да другог саслуша прави основну грешку у разговору. Четврто, водите рачуна о томе да током разговора не постанете досадни или наметљиви и пустите друге да кажу шта имају. Имајте у виду да вам превише речи, као ни потпуна тишина, неће користити. Пето, не треба се упуштати у детаље које слабије познајете. Тада је најбоље саслушати саговорника и сачекати тренутак када можете дати сигуран суд. Супротно мишљење од вашег не треба да вас испровоцира да узвратите непристојно.

Још неколико савета: 1) другоме никад не кажемо да лаже, него да се можда вара; 2) када прилазимо другима, први их поздрављамо; 3) не омаловажавамо саговорнике; 4) не упадамо у реч кад други говоре; 5) никад не зевамо током разговора; 6) престајемо да говоримо кад неко не показује вољу да нас слуша; 7) не реагујемо на незнање или погрешно изговорене речи саговорника; 8) не разметемо се својим образовањем, пореклом или другим својствима; 9) користимо лична имена, а не заменице „он“ или „она“; 10) не започињемо разговор који остали не разумеју или у њему не могу да учествују; 11) не шапућемо, нити се дошаптавамо; 12) не употребљавамо стране речи ако постоје наше или ако нисмо сигурни у њихово значење; 13) не гестикулирамо и не додирујемо саговорнике; 14) не користимо поштапалице.

4. Невербална комуникација – облици и значај

4.1. Појам, облици и значај невербалне комуникације

Невербална комуникација представља начин споразумевања који обухвата више од изговорених и писаних речи. Назива се и говором тела, а по правилу се одвија несвесно. Открива унутрашња осећања и однос саговорника према окружењу. Невербални сигнали неке особе показују како би желела да је доживе саговорници или други присутни.

Невербална комуникација обухвата низ радњи, међу којима су и: 1) мимика (гримасе, мрштење чела, колутање очима, подругљиво смешкање, избегавање погледа и сл.); 2) гестикулација (покрети руку и тела, нпр. сигнализирање „стоп“ руком, показивање прстом на неку особу, гледање на сат док неко други говори, или показивање разумевања, пажње и брижног става према саговорнику); 3) држање тела (стегнуте песнице показују љутњу, опуштена рамена равнодушност и незаинтересованост, прекрштене руке неспремност за отворену комуникацију и сл.). Поред наведеног, невербална комуникација обухвата и покрете у простору, ритам и тоналитет говора, боју гласа и одевање.

Функције невербалне комуникације су: изражавање емоција; изражавање узајамних ставова; презентовање властитих особина; праћење, подршка и допуна вербалне комуникације; замена за вербалну комуникацију; конвенционално изражавање разних врста социјалне активности. На важност невербалне комуникације указују резултати бројних истраживања. Према некима од њих, порука се при комуникацији лицем у лице преноси: говором тела – 60%, тоном гласа – 30%, речима – 10%, док је приликом презентације пред групом људи, 55% утисака одређено говором тела (држањем, гестовима, погледом), 38% интонацијом и само 7% садржајем презентације.

Невербални знакови су *паралингвистички*, *кинезички* и *проксемички*. Невербални знакови су несвесни, а значења им се донекле разликују у појединим културама. Замењују и наглашавају вербалну поруку, али могу да буду и у нескладу с њом. У случају кад говор саговорника није усклађен с његовим говором тела, поверење треба указати невербалним знаковима. По правилу, невербалне знакове је теже одглумити него вербалне. Стога је значај невербалне комуникације и у послу инспектора велики.

Паралингвистички знакови у комуникацији су разни пропратни шумови и звукови при изговарању гласова, речи, целих речи и реченица, као и посебни гласови и њихове комбинације које прате говор, а не формирају речи. Разликују се две групе паралингвистичких знакова:

1. Паралингвистички знакови у ужем смислу нису везани за граматичку структуру, али могу да пруже информације о расположењу и ставовима саговорника (плакање, смех, врисак, узвици „ох“ или „ух“, варијације у брзини, висини и јачини изговарања гласова у речи и сл.). На основу тих знакова, а без обзира на граматички облик и садржај изговорених реченица, може се стећи утисак о емоцијама, интерперсоналним ставовима и неким карактеристикама личности говорника;

2. Прозодијски паралингвистички знакови важни су за схватање основног смисла вербалног исказа, тј. да ли се реченицом нешто тврди, пита или наређује. Они су елемент граматичке структуре језика. То су карактеристике начина изговарања реченице које се везују за њен садржај и утичу на њен смисао. То могу бити ритам, модулација и наглашавање речи у реченици и пауза међу речима.

Функције паралингвистичких знакова су: 1) изражавање емоција: слаб или висок глас, брз темпо говора, неправилна модулација; жалост: тих, низак глас, спор темпо, неправилне паузе у говору, нејасно изговарање гласова; 2) означавање интерперсоналних ставова: пријатељски или непријатељски став, доминантан или субмисиван (потчињен); 3) оцењивање црта личности; 4) оцењивање демографских обележја: пол, узраст, регионална и национална припадност (акценат, артикулација гласова и темпо говора); 5) остваривање вербалне комуникације.

Кинезички знакови обухватају неколико група:

1. Фацијална експресија (покрети лица) чест је невербални сигнал при комуницирању. Мноштво мишића и изграђена структура омогућују богату изражајност лица. Многи делови лица могу се покретати и мењати: очи и предео око очију, уста, обрве, капци, чело, боја, као и затегнутост коже и лице у целини. Покрети тих делова, а још више њихове комбинације, као и разне врсте и нијансе реаговања на информације примљене од саговорника, могу да послуже за изражавање психичких стања и својстава;

2. Усмеравање погледа је део сваке конверзације, као и када се она жели успоставити и тек предстоји. Има важну улогу и током конверзације у прикупљању обавештења од саговорника. Уобичајено је мишљење, мада не и тачно, да особе које скрећу поглед не говоре истину;

3. Покрети руку, који су најчешћи током комуникације, откривају степен емоционалне узбуђености, а многи положаји тела интерперсоналне ставове;

4. Покрети главе и њени различити положаји такође су веома чести у комуникацији. Као што управљају поглед, људи и главу више окрећу према особама које воле, према онима које имају виши статус и према онима од којих зависе. Уздигнуто држање главе јавља се често код људи с вишим друштвеним статусом и оних које теже за доминацијом и истицањем;

5. Држање тела указује на ставове према саговорнику у комуникацији. Већа или мања непосредност долази до изражаја у нагнутости тела према особи с којом комуницирамо, просторној близини, додиривању, усмерености погледа.

Проксемички знакови у комуникацији разврставају се у три главне врсте просторног понашања током комуникације. То су: 1) физичка раздаљина или близина међу учесницима комуникације; 2) положај који учесници комуникације заузимају једни према другима; 3) субјективни однос учесника комуникације према простору у коме делују и према особама у том простору, тј. територијално понашање.

Један научник, који је проучавао близину као елемент комуникације, разликује четири дистанце које се у одређеним ситуацијама заузимају и говоре о односу једног од учесника интеракције према другоме. Гледано од мањег ка већем растојању између учесника, то су: интимна дистанца; персонална дистанца; социјална дистанца; јавна дистанца. О поступању инспектора у вези с тим дистанцама, односно персоналним простором саговорника, биће касније речи у оквиру одговарајућег питања.

Други важан проксемички комуникациони знак јесте положај који учесници комуникације заузимају једни према другима, што се може уочити према распореду седења две особе за истим столом: а) једна насупрот другој за супротним странама стола најчешће седе особе ис-

тог пола када расправљају о некој ствари о којој постоје различита мишљења; б) један до другог за најближим странама стола најчешће седе пријатељи који слободно разговарају; в) једно до другог за истом страном стола најчешће седе када разговарају особе различитог пола међу којима постоји наклоност; г) међусобно удаљене, близу углова исте стране стола, најчешће седе две особе које тренутно не желе да буду у контакту; д) међусобно удаљене, близу дијагоналних углова стола, најчешће седе две особе које се не воле и не желе да ступе у контакт.

4.2. Опажање особа и гестикулације

Опажање особа је сложен процес који подразумева процену/оцену особина, емоција, темперамента, мотива и других личних својстава појединих физичких лица. При томе утицај има драж (стимулус), као свака физичка или хемијска промена у енергији која делује на наша чула (звук, светлост и др.). Опажање особа подразумева узајамно деловање посматрача и посматраног и разликује се од опажања физичких објеката чије се посматрање може прекидати и настављати јер су стабилни и нису подложни битним променама.

Чиниоци који утичу на опажање су нарочито: селекција или избор дражи, што зависи од мотивације, културе и других чинилаца; први утисак (импресија), који се чврсто одржава и утиче на даље опажање; стереотипно гледање на људе под којим подразумевамо упрошћене, често сасвим неосноване слике о појединим групама људи.

Чиниоци који утичу на тачност опажања су:

– особине онога кога опажамо, јер човек тачније опажа оне особе које непосредније и отвореније манифестују своје особине, као и оне особине које су изразитије и развијеније;
– особине онога који оцењује, јер у те особине спада, пре свега, искуство о понашању људи, интелигенција, критичност према самоме себи, заинтересованост за психички живот, непристрасност и опрезност у доношењу судова.

Грешке у опажању, односно погрешне оцене, много су чешће при опажању особа него при опажању физичких објеката. Три су главна разлога за то: прво, има мање поузданих ослонаца за опажај; друго, тешко је остати непристрасан; треће, много је посебних чинилаца који утичу на објективност опажања (особине опажаних особа, њихова затвореност и суздржаност у испољавању емоција, намерно нетачно и лажно приказивање себе самог и др.).

Грешка хало-ефекта јавља се када оцењујемо према првом, општем утиску, или према једној особини. На пример, дотераног директора који делује начитано и културно се опходи проценићемо као доброг, а не као некога ко крши закон, иако он то можда чини; када прозове ученика који има све петице, а који тог дана није показао баш добро

знање, наставник ће му дати већу оцену него неком ко исто толико зна и има слабије оцене.

Грешка централне тенденције настаје када се оцењивач плаши да не направи велику грешку у оцењивању, па прибегава средњим оценама јер ће тако грешка бити најмања. На пример, шеф увек оцењује запослене оценом добар (три).

Грешка метафоричке генерализације (логички неосновано закључивање) испољава се у склоности ка томе да се на основу физичких особина оцењују психичке особине. На пример, особама с наочарима или високим челом често се приписује висока интелигенција; особама с грубом кожом чешће се приписује емоционална грубост него онима које имају нежну кожу.

Стереотипно опажање означава склоност особе да занемари индивидуалне разлике и да свој утисак или оцену о појединцу заснује на податку о његовој групној припадности. На пример, све професоре оцењујемо као расејане, све таште као жене које стално критикују своје зетове. Веома су проширене етничке стереотипије – неоправдано придавање одређених особина свим припадницима одређеног народа (сви Енглези су хладнокрвни, сви Роми краду, сви Италијани су живахни).

Атрибуција при оцењивању неке особе односи се на узроке понашања. Истраживања показују да се туђе понашање често објашњава унутрашњим узроцима, а властито спољашњим (када добије петицу ученик каже: „Добио сам петицу", а када добије јединицу: „Дао ми је јединицу").

Гесӣ је свака радња којом се посматрачу шаље неки видљиви знак. Гестови представљају начин на који се користе руке и шаке. Да би та радња постала гест, треба да је виде други људи, којима мора да пренесе неку информацију. Осим радњи које смо рођењем програмирани да чинимо, све остале несвесне и свесне гестикулације стичемо.

Истраживачи препознају три типа стицања гестова: самооткривање, несвесно копирање и смишљено понављање. У самооткривање спада прекрштање ногу и скрштање руку, при чему људи прибегавају оним положајима који су им удобни, а они их откривају. Несвесно копирање потиче од онога што смо и против своје воље прихватили од утицајних особа у својој култури или супкултури, а односи се на начин на који стојимо, ходамо, одмарамо се, смејемо или гестикулирамо. Некада чак целе породице имају исте изразе лица које су њихови чланови несвесно копирали једни од других. Смишљено понављање је, на пример, намигивање, руковање, прављење знака V.

Знакова који за посматрача могу представљати видљиву поруку је више, а карактеристични су: 1) знакови супериорности – руке иза главе, истицање палчева, маршевски корак, руке иза леђа; 2) знакови самоуверености – гледање саговорника у очи, прављење пирамиде

рукама, забацивање главе и дување дима увис; 3) знакови доминације при руковању: а) особа пружа руку с дланом окренутим надоле како би приморала особу с којом се рукује на окренутост свог длана нагоре, али због неприхватања таквог положаја потчињености, руковања се обично завршавају чврстим стиском с вертикалним длановима и паралелним палчевима; б) особа при сусрету с другом особом употребљава обе руке, тако што руковање једном руком појачава употребом и друге руке; 4) знакови одбране и дефанзивних радњи (прекрштање руку): а) основно прекрштање – обе руке прекрштене су на грудима, с једном подлактицом преко друге; б) прекрштање руку с хватањем – обе руке прекрштене су на грудима, а свака шака чврсто стеже по једну надлактицу; в) прекрштање са стегнутим песницама – руке су прекрштене, а песнице стиснуте; г) непотпуно прекрштање – шака једне руке хвата другу руку; д) прикривено прекрштање – руке су заштитнички постављене испред тела, али тако да покрет изгледа као да је учињен случајно (једну руку пребацујемо преко тела да видимо да ли је торба коју држимо у другој руци добро затворена, чашу за вино држимо с обе руке, руком исправљамо манжетну или дугме на њој).

Извршиоци кажњивих дела покушавају у разговору да прикрију своје право расположење, поготово када не признају дело. Таква скривена емоција открива се аутоматским покретима које не успевају да савладају, јер пригушени покрет бива замењен другим који га открива. Тако, на пример, док осумњичени настоји да покаже равнодушност, по покретима његових ногу, које нервозно премешта ударајући по неком ритму, уочава се да је реч о пригушеној емоцији. Активности којима осумњичени прикрива напетост када лаже могу бити:

- лични гестови (чеше се и штипка; повлачи нос или уво; облизује усне; кашљуца или шмрца; уздише и зева; загледа нокте, грицка их; брише зној с дланова, чела и врата; крцка зглобовима; лупка стопалима, њише њима; цупка ногом);
- гестови дотеривања (дотерује одећу; отреса прашину, склања длаке, извлачи кончиће; намешта косу, увија праменове);
- гестови подршке и заштите (наслања главу или браду на руке; прекршта руке или ноге; крије уста или очи; крије шаке или стопала);
- „спољни" гестови (пуши, игра се предметима, навија сат, намешта накит).

5. Разумевање различитих психолошких типова личности

Психолошки типови личности дуго су предмет интересовања и изучавања. Од како је Карл Густав Јунг пре више од сто година приметио да, поред многих индивидуалних различитости људске психологије, има и типских разлика и нарочито издвојио два типа које је

означио као *интровертни* и *екстравертни* тип, развој изучавања психолошких типова личности снажно је убрзан. Тај развој довео је и до бројних других класификација психолошких типова личности, али није оповргао Јунгову тезу да у сваком типу личности има и особина другог типа личности. Јунгов екстравертни тип окренут је ка спољнем свету уз присуство интровертности, а интровертни тип окренут је ка унутрашњем свету уз присуство екстравертности. И у каснијим поделама других аутора на више од два типа личности важи исти принцип, тј. да у сваком типу доминира једна особина, а дуге особине (доминантне у другим типовима) у хијерархизованом поретку присутне су као пратеће у том типу.

Сазнавање личности је тешка мисија и за науку, јер је личност веома сложен феномен. Истиче се да постоји више начина сазнавања личности, односно начина на који се она понаша, мисли и осећа. Свака личност је јединствена, има свој идентитет који остаје исти током живота, али се у том оквиру и непрекидно мења и развија. Своја сазнања и претпоставке о томе шта је личност, из чега се састоји и како она функционише, разни аутори систематизују стварајући теорије личности. (Теорија је уређени скуп исказа о некој појави из којег се могу дедуковати хипотезе. Те хипотезе се подвргавају провери, путем научног метода.)

Постоји већи број теорија личности, а, уопштено гледајући, постоје две врсте теоретичара личности. Једни се залажу за строгу употребну научног метода, док други предност дају доживљајима и покушају сазнавања целовите личности. Првима се замера да „распарчавају“ и потом „делове личности“ не могу или уопште не покушавају да доведу у однос једне с другима. Другима се замера да често нису на чврстом научном терену, јер доживљаје је тешко изазивати и мерити у експериментима. Неки психолози сматрају да личност не може да се мери, а други да може, баш као и било која друга појава која је предмет научног истраживања. За те потребе они развијају психолошке мерне инструменте – тестове личности.

У редуПротивници тезе да црте дају доследност у понашању предност дају *психолошкој ситуацији*, односно начину на који јединка опажа ситуацију и значењу које она има за њу. Као пример наводе да се иста личност различито понаша на различитим местима. Ипак, с развојем психологије, с временом су се издвојиле неке важније црте личности као што су темперамент, карактер, способности и мотивација.

Могућности учесника комуникације да упозна саговорника није (срећом) у непосредној вези с наведеним проблемима који се односе на типизације и сазнавање личности. Изазови и амбиције, али и могућности саговорника у комуникацији су, по правилу, далеко скромније. Стога им описана „шира слика“ може послужити само као корисно помоћно средство за стицање утиска о доминантним карактеристикама

других учесника комуникације. На пример, то може бити утисак или процена шта код саговорника преовлађује. Да ли је то: уношење емпатије и хармоније у разговор; креативност, спонтаност и позитивна енергија; систематично изношење и уверљиво аргументовање чињеница; изразита заинтересованост да се изнесе своје и чује мишљење саговорника; изношење малог броја чињеница уз изражену аналитичност тих чињеница; сналажљивост, динамичност и склоност ка директној комуникацији и њеној поенти; или нешто друго.

Ток комуникације зависи и од реаговања особа које комуницирају. Те особе због различите психе могу различито да реагују у истој међусобној комуникацији, као и у свакој другој истоветној ситуацији у којој се нађу. Њихово различито понашање у интеракцији с другима прате и одговарајуће емоције. Осим тога, различити су и нивои контроле при преносу информација, укључујући и пренос „против воље" особа које комуницирају, нпр. када квалитет гласа особе указује на то да је она из неког разлога нерасположена за разговор (прехлада, умор и др.).

Службени односи које остварују инспектори су само један од типова интерперсоналних (међуљудских) односа, тј. односа који се развијају међу људима. Психолози, наиме, разликују више типова међуљудских односа, као што су формални (службени), неформални, пословни и лични. Они могу бити праћени емоцијама и искуствима којима људи изражавају свој унутрашњи свет. За инспекторе је важно познавање тих односа, али најважније им је знање о службеним односима, који се заснивају на формалним изворима права (Уставу, законима и подзаконским прописима). Они су у обавези да своје службене односе (међусобне и према другим лицима) остварују у складу с наведеним прописима, како приликом обављања послова тако и када примењују овлашћења која су им законом поверена.

Его стања и социјална интеракција важни су за комуникацију. Уочено је да док посматрамо и слушамо људе, можемо сопственим очима видети како се они мењају. То је потпун вид промене: истовремено се мењају израз лица, начин изражавања, гестикулација, положај тела и др. Те нагле промене можемо приметити на свакоме – то су промене у его стању. Промене из једног его стања у друго огледају се у понашању, изгледу, начину изражавања и гестикулацијама.

Его стање „родитељ" представља огромну збирку снимака у мозгу о неиспитаним или наметнутим спољашњим догађајима које је човек уочио у раној младости. У њему се региструју сви прекори, обичаји и начела која је дете чуло од својих родитеља и видело у њиховом начину живота. Оно се може схватити као скуп снимака трансакција између оба родитеља детета. Его стање родитељ садржи облике понашања с моралним ставовима и вредностима које нам преносе ауторитети. Одликује се следећим карактеристикама: постављање ограничења; успостављање дисциплине; давање савета и смерница; заштита и брижност;

одржавање традиције; постављање правила. Его стање родитељ може се поделити на негујућег (брижног) родитеља, који брине о људима, и критичког родитеља, који поставља границе, уводи дисциплину, одређује правила.

Его стање „одрасли“ углавном се бави претварањем подстицаја у узроке информација и регистровањем и обрађивањем тих информација на основу претходног искуства. Одрасли представља компјутер за обраду података и одлуке доноси после процењивања информација које долазе од родитеља и детета, као и информација које је сам прикупио. Его стање одрасли одликују: јасно размишљање и рационалност; реалност садашњице; постављање отворених питања; логика.

Его стање „дете“ је стање у које човек може прећи скоро сваког тренутка. Много шта може да нам оживи ситуацију из детињства и изазове иста осећања која смо тада доживели. Често се можемо наћи у ситуацијама у којима смо суочени с немогућим алтернативама, при чему се осетимо сатераним у ћошак, било да је стварно тако било да нам се тако само чини. Стога, када је човек надвладан осећањима, кажемо да је превладало његово дете. Када његов бес доминира над разумом, то значи да је његово дете на власти. Дете садржи и огромну залиху позитивног. У њему постоје креативност, радозналост, жеља за истраживањем и сазнањем, потреба за додиром. Его стање дете не значи детињасто понашање, већ се односи на понашања и осећања која су доживљена у детињству. Може се поделити на *слободно дете*, које је спонтано, воли забаву и смех, није инхибирано, и *прилагођено дете*, које представља све начине слагања с ауторитетима и добијања њихове пажње.

6. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију

Сметње за ефективну комуникацију су различите блокаде и баријере у комуникацији. Осим понашања саговорника које представља препреку у комуникацији (конфликт, сукоб), типичне блокаде и баријере за успешну комуникацију су: предрасуде и стереотипи; гласине; неслушање; нетолеранција и дискриминација.

Понашање саговорника као препрека у комуникацији је свако понашање које може изазвати конфликт. Уобичајено је схватање да је конфликт као ватра. Ако је не угасиш док је мала, направи се пожар који прогута све. Људи често о конфликтима размишљају у категоријама: побеђујем или губим. Они се боје да ће и најмање попуштање, па чак и

сам разговор бити схваћени као слабост и да ће тада противници победити. А шта се заправо дешава? Губе и једни и други!

Деструктивни исходи решавања конфликта су: игнорисање и отписивање конфликта, исцрпљивање у борби, деструкција, амбиваленција.

Неуспешно разрешење конфликта карактерише: неразумевање природе конфликта, ниска фрустрациона толеранција, ригидност у мишљењу, егоцентризам, заблуде да смо увек у праву, непознавање и непоштовање разлика, неповерење, неспособност за емпатију, неискуство у конфликтима, невољност да учимо.

Предрасуде су логички неоснован, упорно одржаван и изразитим емоцијама праћен однос према различитим објектима. Појам предрасуда, коришћен у овом смислу, може укључивати и позитиван и негативан однос. Позитивне предрасуде, на пример, могу постојати према неким групама, професијама или друштвеним појавама и институцијама. У основи негативних предрасуда леже негативни ставови, али не сви, већ само они који се сматрају неоправданим и који су за осуду (осуђивање, потцењивање, непријатељски однос итд.). Етничке и расне предрасуде углавном су негативне. Карактеристике предрасуда су: неоснованост, генерализација, нефлексибилност, сложеност, трајање (упорно одржавање) и особина да се оне стиче.

Стереотипи су упрошћена схватања о одређеним групама. Неки аутори сматрају да је оправдано закључити да стереотипи увек, макар делимично, изражавају чињенично стање, тј. неко „језгро“ истине. Против стереотипа и предрасуда може се борити систематским информисањем о њиховој неоправданости, непосредним контактом с групама према којима предрасуде постоје, васпитањем.

Гласине су непроверене, често нетачне тврдње које се преносе веома брзо, обично усмено, од особе до особе. О гласинама можемо говорити када се порука преноси на основу неевидентираних података, када се ти подаци током преношења трансформишу и када их преноси већи број људи. Карактеристике гласина су: занимљив и ексклузиван садржај, недовољна информисаност становништва, незнање и немогућност да се вест провери, тенденција да се веома брзо шире, сажимање и сужавање садржаја, саображавање садржаја (прилагођавање средини), наглашавање детаља.

Гласине се шире готово у свако доба и у сваком друштву. Оне постају нарочито бројне када за чланове друштва наступи изузетно важна или посебно тешка ситуација. Извор гласина лежи, пре свега, у страховању за себе и своју групу и у агресивним и непријатељским тенденцијама према одређеним групама. Извор гласина може бити и тежња појединца да се истакне међу другима. Врсте гласина су: гласине мржње, гласине страха и стрепње, гласине бежања од стварности, гласине о натприродним чудима, гласине радозналости.

Конкретни подаци у гласинама, по правилу, нису тачни, али је њихова основа увек, у мањој или већој мери, истинита. Ако је реч о корупцији, готово је сигурно да наведене суме неће бити тачне, али је вероватно да ће образац корумпирања бити истинит, као и чињеница да је проблем корумпирања у датом друштву веома актуелан.

Прича се трансформише преношењем информација, при чему се памте само делови за које се процени да су значајни, док се они мање важни заборављају. Тако настаје упрошћена и знатно скраћена верзија садржаја. Запамћени садржај се мења да би постао логички повезан. Све што нам је далеко, непознато и страно замењујемо нечим блиским и познатим, користећи језичке форме које су својствене нашем начину изражавања. У репродукованом садржају углавном стављамо акценат на оне садржаје који су значајни у нашем окружењу и у складу са ставовима групе којој и сами припадамо.

Неслушање је један од важних узрока неспоразума у комуникацији. Услед неслушања могу настати неспоразуми, конфликти или прекиди у комуникацији. Наравно, нисмо обавезни да стално активно слушамо, нити је то могуће, али је важно да будемо свесни како слушамо саговорника. Ако нисмо у стању да то пажљиво чинимо, треба да му објаснимо зашто је то тако. Разлози од којих зависи наша способност да слушамо или не слушамо друге јесу: однос са саговорником, окупираност сопственим садржајем, јаке емоције у вези с темом, недостатак времена, неслагање с темом, физичка неугодност.

Начини неслушања су следећи: 1) лажно слушање – слушалац невербално показује да не слуша (телефонира док разговара, гледа кроз прозор, гледа „кроз особу" и сл.); 2) једнострано слушање – слушалац не обраћа пажњу на невербалне поруке које шаље особа која говори, већ само на вербалне, и тиме губи значајан део информација; 3) селективно слушање – слушалац прима само оно што је, према његовим мерилима, важно; 4) отимање речи – слушалац вреба тренутак да преузме реч, па каже: „Да чујеш само шта се мени десило..."; 5) дељење савета – слушалац се не обазире на осећања и потребе саговорника, већ му објашњава како и шта треба да уради у одређеној ситуацији; 6) запиткивање – слушалац поставља много питања, тако да његов саговорник не може да изрази оно што је хтео.

Дискриминација је јавно испољавање негативних осећања према припадницима група или поступање према људима на неправедан и омаловажавајући начин само зато што припадају некој групи. Дискриминација означава разликовање и понашање које прате предрасуде. Може бити полна, расна, дискриминација при запошљавању и др. Дискриминација и предрасуде не иду увек заједно. Неко ко је пун предрасуда можда неће смети да их јавно испољи, тако да неће ни дискриминисати.

Нетолеранција је нетрпељивост према понашању и ставовима друкчијим од властитих. Толеранција, с друге стране, означава допуштање оних ставова и понашања које ми лично не прихватамо. Толерантна личност је у стању да разуме и без нетрпељивости поднесе друкчија схватања. Из овакве дефиниције не следи, како се то обично мисли, да је свака толеранција добра, а свака нетолеранција лоша. Људи ће се сложити да не треба толерисати оно што угрожава права других или је супротно моралним нормама.

Превазилажење комуникационих препрека је могуће. Људи сматрају да треба имати смисла за професионално и приватно опхођење с другима. Међутим, примењена психологија дошла је до сазнања да се тајна успешног комуницирања може научити. Колико ће бити тешко пронаћи решење којим ће обе стране бити задовољне, зависи и од озбиљности комуникационих препрека, односно сукоба у комуникацији. Кад нас сукоб не погађа превише, лакше проналазимо право решење. Ако се трудимо да другима чак и непријатне ствари кажемо на уљудан начин и да их не повредимо, и нама самима биће боље. Вређањем друге особе наш проблем се не решава, већ и даље траје.

У вези с тим, можда ћете препознати себе у некима од ових опречних начина реаговања: „Молим те, додај ми со" / „Дај со"; „Не би било лоше да уступиш место овој госпођи" / „Устани, бре, видиш да ова жена стоји"; „Мислим да сам вам дао 1.000 динара, а колико видим, нисте ми вратили кусур" / „А мој кусур, сви сте ви лопови"; „Мислим да сам ја дошао пре вас" / „Куд се гураш, коњу"; „Баш ми је мило што те видим, волео бих да мало чешће навраћаш до нас" / „Па добро си се сетио да постојимо"; „Предузећемо све што је у нашој моћи" / „Нисмо ми центар за социјални рад"!

7. Успостављање и грађење односа поверења

7.1. Тактичка комуникација

За успостављање и грађење односа поверења од велике помоћи инспекторима могу да буду методе тактичке комуникације. Њима се постиже боља сарадња, стиче поверење и избегава или ублажава сукоб с другим људима. Тактичка комуникација је стратешка порука која се шаље слушаоцу (публици) с циљем да се добије добровољно повиновање, тј. да се постигне сарадња. Када шаље такву поруку, инспектор мора да води рачуна о две важне ствари: шта каже и како то каже.

Тактичка комуникација подразумева низ техника или метода којима се подстиче сарадња и боље разумевање инспектора и представника надзираног субјекта и других саговорника. То су, пре свега, асертивна комуникација која обухвата и технике избегавања манипулације,

техника постављања питања, техника аргументисања, већ описана техника активног слушања и друге. Коришћење тих техника помоћи ће инспекторима да избегну конфликтне ситуације, а ако су настале, да их реше уз минимум конфликта и што брже и квалитетније обаве своје послове.

7.2. Карактеристике гласа код преноса информације

Карактеристике гласа код преноса информација изучавају многе научне дисциплине, јер се ради о многобројним и специфично испреплетеним феноменима. Глас се обично дефинише као звук који је производ говорних органа и најмања јединица људског говора. Усмени говор се одликује интонацијом, интензитетом, паузом, реченичним темпом, гестовима и мимиком, као и стварним контекстом. *Интонација* је висина тона, која може бити различита у изговору појединих гласова и речи. *Интензитет* је јачина гласа којом се изговарају поједине речи и реченице. *Пауза* такође има сличну функцију као интонација и интензитет. *Реченични темпо* је брзина којом се изговарају поједине реченице и њихови делови. *Гест* (покрети руку и тела) и *мимика* (промена израза лица) важан су пратећи елемент вербалног исказа. *Стварни контекст* је скуп предмета и лица која окружују говорника у тренутку говора и који се као такви, као материјалне појаве, укључују у говорни исказ.

Својства гласа могу утицати на пренос информација позитивно и негативно. Неки недостаци гласа могу се отклонити говорним вежбама. Свакодневним, упорним и правилним вежбањем могу се побољшати многа својства гласа (каквоћа, висина, јачина и др.), укључујући и ритам говора при преносу информација. Али, пријатан глас (и говор) само је један од услова да се оствари жељени утицај на саговорнике.

У лингвистици, теорија говорних чинова анализира улогу исказа у односу на понашање говорника и слушалаца у интерперсоналној комуникацији. Истиче се да говорни чин није „чин говорења“ у смислу пароле, него комуникативна активност, која се дефинише на основу намера говорника приликом говора и дејства које имају на слушаоце. Говорним чином могу се други навести да нешто учине за говорника. Језичка средства могу бити: граматичка (нпр. наредбе), семантичка (одговарајући речник, нпр. молим) или фонолошка (нпр. интонацијски образац за убеђивање).

7.3. Вођење разговора, постављање питања и аргументисање

Вођење разговора је један од основних начина комуникације, уз састанке, извештаје, белешке, поруке (електронска пошта, телефон и др.). У вођењу разговора могу се препознати метод усменог излагања

и метод самог разговора, који се комбинују. Излагање захтева добар говор по свим основама, а нарочито по логичком распореду, јасности, правилном изговарању и прилагођености саговорнику. Метод разговора описује се као интеракција у којој се смењују питања и одговори на питања. Садржај и ток разговора треба да усмерава инспектор, који поставља већину питања.

У вези са вођењем разговора могу настати проблеми, као што су: одсуство фокусираности, губитак времена на небитним стварима, лоша припремљеност и пасивност саговорника, немогућност контроле тока разговора и непридржавање договореног. Вођење разговора због тога захтева пажљиво планирање и професионалну стратегију. То није само постављање питања и бележење одговора; разговор се састоји од активне процене сваког одговора насупрот пасивном евидентирању информација. Приликом вођења разговора мора се пажљиво проценити сваки одговор и утврдити да ли је одговарајући за постављено питање. При вођењу разговора, морате бити спремни да поставите додатна питања.

Техника постављања питања важна је и тактички и стратешки, јер захтева да будете сигурни да постављате питања на која желите да добијете одговор. У техници постављања питања важно је и да узмете у обзир распоред и приоритете, као и да поставите значајна питања у право време. За успех ове технике важно је и да: се унапред припремите; не будете непријатни према саговорнику; не вршите притисак на саговорника; питања постављате логичним редом; ограничите број питања.

Од технике постављања питања у значајној мери зависи успешност комуникације са саговорником и квалитет прикупљених обавештења. Каква питања постављате, таква обавештења и добијате. Погрешно питање резултира изостанком обавештења или погрешним обавештењем. Зато смислите права питања, полазећи од тога да „рецепта нема“ за све ситуације, али да могу бити од помоћи неки савети. Покушајте да све време разговора градите што продуктивнији однос са саговорником (смањење тензије, уверавање, навођење и враћање на предмет разговора и сл.) и да препознате његов стил понашања, како бисте добили и верификовали права обавештења, разјаснили детаље и сл. Да бисте то постигли, примените правила која у најкраћем могу да гласе: слушајте пажљиво; не прекидајте саговорника; не упадајте у реч; не свађајте се; користите и отворена питања (ко, шта, где, када, како, и сл.) и затворена питања (да ли сте, има ли, да ли је, и сл.); немојте разговор да осиромашујете инсистирањем само на вашим (унапред припремљеним) питањима; избегавајте да постављате два питања одједанпут; не одговарајте на своја питања; проверите и разјасните одговоре са саговорником. Избегавајте питања као што су:

- „Да ли сте разумели?“ На ово питање можете добити као одговор само „Да“ уместо онога што сте очекивали;

- „Објасните, шта је то што тражим од вас?“ Ово је сувише заповедни начин обраћања;
- „Схватате ли у чему је ствар?“ Ово звучи као омаловажавање, јер саговорници могу помислити да их сматрате недовољно паметнима.

Уместо таквих и сличних питања боље је да примените другу технику постављања питања, на пример да тражите да вам се понове упутства која сте претходно већ дали.

Аргументисати значи наводити као доказ, доказивати, закључивати, образлагати. Аргументисање спада у тактичку комуникацију инспекције и представља важну стратешку поруку којом инспектор на начине наведене у одговарајућим деловима Приручника треба да приволи саговорника да он, по принципу добровољности, сарађује. Када шаље такву поруку, инспектор мора, као што је већ речено, да води рачуна о томе шта каже и како то каже.

7.4. Персонални простор и неоптужујуће поруке

За комуникацију коју инспектори остварују с другим личностима у свом раду битно је познавање персоналног (личног) простора. Стручњаци истичу да близина на којој се налазимо при разговору, као и гестикулирање унутар туђег простора могу да утичу на целокупну комуникацију: да је опусте или да је учине напетом. Описују се четири категорије које су у западњачком друштву дефинисане нивоом блискости који постоји између саговорника, и то: интимно растојање (до 45 цм), лично растојање (45 цм до 1,2 м), друштвено растојање (1,2 м до 3,6 м) и јавно растојање (веће од 3,6 м). За инспекторе, с обзиром на природу посла којим се баве, најзначајније је лично растојање. На тој раздаљини најчешће треба да разговарају с људима, јер им то пружа могућност да прате њихове реакције (говор тела и кретање очију). То је и дистанца на којој се и рукујемо с људима.

Неоптужујуће поруке (тзв. ЈА поруке) модел су понашања који нам омогућава да останемо у контакту са собом (својим осећањима и потребама из којих та осећања извиру) и да отворено и јасно изразимо како доживљавамо конкретну ситуацију, а да при том не нападнемо, окривимо или повредимо другу особу. Тиме другој особи дајемо до знања да смо отворени за тражење решења. Компоненте такве поруке су: 1) објективан опис ситуације („Када видим да причате за време мојих часова...“); 2) реакција особе („Осећам се лоше, јер мислим да вас није брига за оно што говорим...“); 3) позитивна формулација („А желела бих да дискутујемо о...“).

Неоптужујуће поруке су вештина супротстављања другоме без окривљавања, нападања и вредновања. То је начин да се отвори комуникација, спречи распламсавање сукоба, повећа вероватноћа позитивног

исхода. Треба имати на уму да такве поруке нису свемогуће. Њихов ефекат зависи и од спремности друге стране да их прихвати, али сигурно је да ће друга страна пре прихватити овакву поруку него нападачку и окривљујућу. Потребно је нагласити и да овакве поруке не прекидају комуникацију, већ отварају могућност за споразум, и у томе је њихова највећа вредност. За одржавање жељене комуникације није довољно да само упутимо одговарајућу поруку, него и да обратимо пажњу на реакцију коју је она изазвала код друге особе. У идеалном случају, саговорници ће се наизменично активно слушати и упућивати један другом поруке. Тако ће се постепено створити услови да се изгладе неспоразуми, отклони могућност даљег сукоба и настави комуникација. Неоптужујуће поруке су дијаметрално супротне од тзв. ТИ порука које нуде готова решења и користе се код вређања, напада, пребацивања, осуђивања, етикетирања других. Такве поруке (на пример: „Докле мислиш да касниш?“ или „За тебе је ово извештај?“) подстичу одбрамбене механизме, дефанзивну комуникацију или противнапад.

8. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација

8.1. Разумевање невербалних сигнала

У оквиру излагања о о невербалној комуникацији било је речи о гестовима, опажању особа и грешкама у опажању. Поред разумевања знакова (супериорности, самоуверености, доминације, лагања) које откривају поједини гестови (лични, дотеривања, подршке и заштите, „спољашњи“), за инспектора је једнако важно да познаје и друге индикаторе понашања лица. Неки од њих могу бити „рано упозорење“ за наступајућу напету, нелагодну или конфликтну ситуацију.

Обављање послова и примена овлашћења инспектора подразумева да они долазе у контакт и с лицима за која (можда) постоје индиције или основи сумње да су учинила прекршаје или кривична дела (у даљем тексту: осумњичени). Зато су инспекторима важни и индикатори који се односе на осумњичене и друга лица која су у сличном положају. Индикатори искрености осумњиченог су: прибран, забринут, сарађује, директан и спонтан, отворен у разговору, добровољно даје информације, неснисходљив. Индикатори неискрености осумњиченог су: анксиозан, прељубазан, у одбрамбеном ставу, двосмислене и нејасне изјаве, има мноштво притужби, суздржан, наводи лажне разлоге да би оправдао своје понашање. Разуме се, индикатори, и када су тачно уочени, пре могу да указују на сумњу него да је потврде.

С тим у вези, један аутор наводи да је могуће направити повељу лажљивца. Он сматра да је вероватно да се изговара лаж ако неко: гестикулира мање него обично (али чешће одмахује руком); у великој

мери слеже раменима; додирује своје лице више него обично; чешће трља и додирује нос; показује телесне промене више него обично; показује неприродну мирноћу и велику сталоженост; има пролазне и мале титраје мишића на иначе безизражајном лицу; пиљи са стране у правцу супротном од оног кад говори истину; препредено гледа док прича; прекомерно трепће очима; обилно се зноји иако није врућина; отеже с одговором на постављено питање; колеба се око одговора на постављено питање; говори знатно спорије него раније; говори неуједначеним тоном; не воли тишину и нагиње ка томе да испуни нелагодне паузе више него обично; говори повишеним тоном; при крају реченице повисује тон; користи кратке реченице; показује контрадикторне сигнале.

8.2. Вербалне провокације и вербално злостављање

Познавање језика, предвиђање ефеката реченица у одређеном контексту и друга језичка знања, као и вештина комуникације, нису увек довољни да се у потпуности сузбију вербалне провокације или покушаји вербалног злостављања од стране особа с којима инспектор комуницира. Захваљујући познавању људи и друштва, као и знању, вештини и искуству које има у вршењу службе, инспектор се може успешно супротставити покушајима вербалних провокација и злостављања.

Осим тога, инспектори уживају кривичноправну заштиту која обухвата и кривично дело „ометање овлашћеног службеног лица у вршењу службене дужности" из члана 23. Закона о јавном реду и миру. Према основном облику овог кривичног дела, казном затвора од шест месеци до две године, казниће се ко прети да ће напасти, покуша да нападне или нападне или на други начин омета службено лице надлежних органа у вршењу службене дужности. Израз „омета на други начин" укључује и ометање вербалним путем – претњом (вербалном провокацијим и/или злостављањем). И судска пракса је на становишту да претња може да представља ометање на други начин.

Шире гледано, вербално провоцирање, као и вербално злостављање су све чешће појаве које су и јавно видљиве у нашем друштву. Инспектори не располажу овлашћењима којима самостално могу да сузбијају ове појаве, али могу да им се супротставе, пре свега непосредним вршењем својих надлежности на законит и правилан начин и применом вештина којима располажу.

У случају да се у одговору лица коме се службено обраћа инспектор препознаје увреда, претња, оптуживање или се износе чињенице која оправдавају претпоставку да је саговорник „врло проблематична особа", инспектор ће такву особу усмено упозорити да се недопустиво понаша и да то неће бити толерисано, у чему од помоћи може бити и асертивна критика. Ако су се за то стекли услови, реаговаће према агресивном манипулатору и уз помоћ полиције.

8.3. Поступање у конфликтним ситуацијама

Постоје три типа реакције у конфликтној ситуацији: нападачка (агресивна), повлачећа (пасивна), као и самопоуздана (асертивна) којом ћемо се подробније бавити пошто укратко укажемо на врсте понашања у конфликту. Карактеристичне врсте понашања су неасертивно и асертивно понашање.

Неасертивно понашање обухвата нападачку реакцију и пасивну реакцију. *Нападачка (агресивна) реакција* је начин реаговања у конфликтној ситуацији када особа води рачуна само о задовољавању својих потреба, и то на груб (агресиван) начин, док потребу друге стране не узима у обзир. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА сам ОК, ТИ ниси ОК". Агресивно (бес): контролише друге зарад личних интереса, не поштује друге, „Други нису ОК". *Пасивна (повлачећа) реакција* је начин реаговања у конфликтној ситуацији, када се особа мири и прихвата стање које јој је наметнуто иако јој то не одговара, и притом више води рачуна о другоме него о себи. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА нисам ОК, ТИ си ОК". Пасивно (анксиозност): не чува границе, пушта друге да одлучују, „Ја нисам ОК". Индиректна агресивност (пасивна агресија): манипулативна, дволична.

Асертивно понашање се изражава као осећање задовољства или незадовољства и сл. Позиција и порука је: чува своје интересе, али и интересе других, изражава себе, али и слуша друге, „Ја сам ОК и ти си ОК". Самопоуздана (асертивна) реакција је начин реаговања у конфликтној ситуацији уз постојање уважавања и разумевања друге стране, исказивање сопствене потребе коју желимо да остваримо, као и неагресиван начин на који се све то саопштава. Самопоуздано реаговање, као појам, мало је познато и као понашање мало коришћено, али може допринети бољим односима с људима. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА сам ОК, ТИ си ОК". Самопоуздана реакција пружа могућност за наставак комуникације. Наравно, потребно је нагласити да комуникација зависи и од особе с којом разговарамо, али на овај начин показујемо спремност да саслушамо другу страну и да нађемо компромис. Самопоуздано или асертивно реаговање укључује уважавање другог, самопожртвовање, а изречено је без доминирања или понижавања другог. На пример, асертивни увод: „Ја мислим, осећам, желим…"; „Хоћу да разговарам о нечему што ми је важно"; плус на личност: „Ти си мој добар пријатељ"; минус на понашање: „…али ми смета што заборављаш да ми вратиш позајмљени новац"; предлог: „Волео бих да поштујеш наш договор"; провера: „Шта ти мислиш о томе?", „Шта ти кажеш на то?"

Асертивна критика одражава наше субјективно мишљење, речена је јасно, гласно, без двоумљења, упућује се уз уважавање особе, односи се на понашање, а не на личност. На пример: мислим да си вредан

радник, али ми смета што касниш на посао. Имплицитно, или још боље експлицитно, садржи и конструктивно решење, тј. предлог за решење. На пример: „Предлажем да ме убудуће најмање један дан раније обавестиш о изостанку с посла, у противном ћу предузети оно што морам." Речник асертивне критике не садржи емоционално набијене речи већ одражава степен нашег незадовољства или жеље за променом. Речи које треба користити код упућивања асертивне критике: „смета ми", „не допада ми се", „незадовољан сам", „омета ме", „не одговара ми"... Речи које не треба користити код упућивања асертивне критике: „разочарао си ме", „не могу тај изговор да прихватим", „ти си крив, због тебе"…

8.4. Контрола конфликтне ситуације

Према до сада изложеном, самопоуздано (асертивно) реаговање најбољи је начин спречавања и сузбијања конфликтне ситуације. Такво реаговање захтева и познавање свих типова асертивне комуникације.

Базична асертивност представља најосновније потврђивање, заузимање за себе у некој ситуацији. Она чини суштину асертације и саставни је део сваког другог типа асертивности. Примери: 1) када нас неко прекине: „Извините, само да завршим мисао"; 2) када нам неко постави питање на које не можемо одмах да одговоримо: „Молим вас да о томе размислим или хоћу да размислим"; 3) када одбијамо нечију молбу или захтев: „Не одговара ми да сутра дођеш"; 4) када нешто тражимо: „Хтела бих да ми вратите моје паре;" 5) када не желимо нечију помоћ или савет: „Не желим твоју помоћ" или „Не желим твој савет"; 6) када изражавамо своју наклоност или допадање другој особи: „Допадаш ми се", „Стало ми је до тебе" „Ценим твоје мишљење"; 7) када изражавамо жељу или преференцију у погледу неке друге особе: „Желим да разговарамо".

Емпатичка асертивност подразумева базичну асертацију, уз изражавање властитих осећања. Другој особи желимо да поручимо како се ми осећамо, или да покажемо своју саосећајност и разумевање. Важно је да после поруке своје емпатије (уважавања осећања друге особе) кажемо шта желимо, тј. да не заборавимо основну асертивну поруку. Примери: 1) када нас неко омета својим понашањем: „Ви можда то не примећујете, али ваш разговор ми смета да се концентришем, говорите тише"; 2) када чекамо некога ко треба да нам дâ тачно време доласка: „Ја разумем да ти је тешко да прецизираш време, али бих волео да ми кажеш што прецизније време доласка"; 3) када нам неко нуди савет или помоћ коју не желимо: „Верујем да ми то говориш зато што бринеш, али сада желим сам да одлучим, макар и по цену грешке".

Ескалираујућа асертивност представља тип (степенасте) асертивности коју постепено повећавамо до крајње чврстог, непоколебљивог и бескомпромисног става. Пример за ситуацију с наметљивом особом:

„Можете узети столицу, али ми бисмо радије остале и причале саме; Нама не смета да узмете столицу, али не желимо друштво за столом; Последњи пут вам кажемо да не желимо друштво за столом, немојте више да питате".

Оно што разликује последњи степен асертације од агресивног понашања јесте непостојање жеље да казнимо, повредимо или понизимо другог. И даље имамо на уму да је за нас неприхватљиво понашање особе, а не она сама. Тон којим изговарамо последњи степен асертације није агресиван (дрзак, циничан) већ максимално одлучан.

Уговорна опција подразумева да се другој особи остави могућност да промени понашање пре него што предузмемо крајње мере. Да ли је уговорна опција претња или асертација, зависи од тона којим је изречена. Да би била права асертација, потребно је да се износи мирно, као саопштење, тј. обавештење о нашем следећем кораку ако се ситуација не промени (ако-онда). Примери: „Ако наставиш да разговараш са мном тим тоном, прекинућу разговор" или „Ако следећи пут будеш каснио, отићи ћу након пет минута". Важно је имати на уму да се уговор који смо предочили не тиче само друге особе. Уколико се ми сами не понашамо у складу с уговором, наша уговорна опција постаје празна претња и нема комуникациону вредност.

Конфронтативна асертивност је од користи када се на било који начин конфронтирамо, суочавамо, изражавамо супротно или друкчије мишљење. Примери: „Рекао си да ћеш да краја месеца завршити тај посао, али ниси. Желим да направимо нови договор како се то не би одразило на мене." Или: „Био је договор да у понедељак донесете реферате и то нисте испоштовали. Како да решимо ову ситуацију?" Конфронтативном асертивношћу служимо се да бисмо се другој особи, на неки начин, супротставили или је суочили с њеном недоследношћу у понашању. На тај начин исказујемо колико вреднујемо претходно успостављене договоре. Овај тип асертације подсећа на уговорну опцију по томе што не „заборављамо" да одреагујемо ако нешто није у складу с претходно постигнутим договором или уговором.

ЈА асертивност је класична асертација. Из ЈА поруке проистекле су све остале форме асертације како би допуниле основну ЈА поруку. Пример: „Ја мислим да имамо неки проблем у комуникацији. Желиш ли да разговарамо о томе?" Ова асертација је посебно корисна када желимо да нагласимо субјективност свог мишљења, аутентичност нашег осећања или снагу наше личне потребе/жеље.

8.5. Манипулација

Групе манипулатора и знакови манипулације су различити, али је њихово препознавање предуслов за ефикасно решавање неугодних и конфликтних ситуација. Говорећи о незгодним људима, један аутор

истиче три велике групе манипулатора: пасивне, агресивне и остале. Свака од тих група има специфичне особине по којима се разликује од других људи. Неки манипулатори лако се препознају и није тешко изаћи на крај с њиховим понашањем. Међутим, постоје и они који се вешто скривају, па тако, из прикрајка, могу знатно да утичу на живот других а да притом мисле само на своје потребе.

Шта је знак манипулације, шта је све манипулација? То може бити: лична увреда, директна; претња; исмевање у коме је предмет шале личност, а не понашање; порицање (нисам то ја урадио, погрешно си ме схватио); оптуживање за постојање проблема (да ти ниси, не бих ни ја; ти си крива); агресивно „зашто" запиткивање; дебата или расправа (ма одложи то, то није тако важно); пасивно понашање, одлагање (ево сад ћу, још само да...); самосажаљење, улагивање. Технике избегавања манипулације су важан део потребног знања. Неке од њих су:

– *пакет „не дам се ја тако лако"* који укључује две технике. Прва је „покварена плоча". Особи кратко и јасно ставимо до знања да смо је чули и разумели и не дозвољавамо да фокус оде у неку другу страну, већ централну преференцу понављамо без удаљавања, проширивања или скраћивања. Не заборавите: када користите покварену плочу, нисте досадни, већ упорни у одбрани свог права! Усмерите се на кратак и јасан садржај покварене плоче и... издржите. Друга техника је „померање са садржаја на процес" („непецање"). Другој особи јасно ставимо до знања да се скренуло с главне теме: „Скренули смо у прошлост. Мени се чини да си сада љут." Не дозвољавамо да фокус комуникације скреће, позивамо особу на одговорност и сарадњу, „не пецамо се" и не пристајемо на манипулацију;

– *антиескалирајући пакет („о'лади")* има такође две технике. Прва је дифузирање/игнорисање садржаја љутње друге особе – док се друга особа не смири, игнорисати љутњу, изаћи или се склонити (ако постане густо); реаговати с „разговараћу о томе касније". Друга техника је *асертивно одлагање* – примењујемо га у случају када се јавља узбуђење које онемогућава размишљање, када не знамо тачно шта желимо или немамо довољно података за одлуку: „Желим да размислим о томе" или „Сада не желим да говорим о томе";

– *антидефанзивни пакет* – пакет за асертивно прихватање критике. Овде се користе три технике. Прва је асертивно слагање (када добијамо критику на своје понашање, добро је да се с њом сложимо). Друга је делимично слагање. Када нас неко критикује као личност, примењујемо „замагљивање", тј. критику преводимо на „језик понашања" и сложимо се с оним њеним делом који се односи на понашање, а остатак критикујемо („Заиста си у праву када кажеш да се некада не понашам одговорно, али не мислим

да сам неодговорна особа“). Наше слагање може се односити на вероватноћу или учесталост догађаја („Истина је да у последње време понекад урадим то и то“). Можемо се, такође, сложити и у принципу, тј. само с логиком, а не и с премисама и закључцима („Да, и ја мислим да постоји могућност да ми се десе неке непријатности на путовању, али не и да је то разлог да не путујем“). Трећа техника је асертивно распитивање. Рашчлањујемо критику („Реци ми шта је тачно у том мом поступку било понижавајуће“). Користимо своје право да не разумемо шта друга особа мисли, жели или подразумева под оним што говори, те се распитујемо.

9. Стрес и превазилажење стреса

9.1. Појам стреса, извори и последице стреса

Борба против стреса има велики значај за инспекције. С развојем психодијагностичких и других средстава, управљање стресом је бивало све успешније и у многим организацијама чији су припадници, с обзиром на природу и карактер послова које обављају, константно изложени стресу.

Стрес је често коришћен и вишезначан термин. Њиме се означавају како чиниоци који делују стресогено на функционисање организма тако и реакција организма, али и последице деловања тих чинилаца. Зато је потребно разликовати два појма: стресну ситуацију или *стресор* и реакцију на стресну ситуацију, која се најчешће назива *стрес*. Стрес се појмовно одређује као *претерана реакција на ситуације или догађаје*.

Постоје и многе друге дефиниције стреса. Неке од њих су: 1) стрес се може одредити као било који притисак околине на организам, односно као захтев који средина поставља пред јединку, у смислу прилагођавања новонасталим условима; 2) стрес је опажајни феномен који настаје из поређења захтева постављених особи и њене способности да се избори с њима; 3) стрес је психолошка реакција у понашању која се јавља када особа опази неравнотежу између захтева који су јој постављени и њене способности да те захтеве испуни; 4) стрес се јавља када притисак превазилази способност особе да се избори с нечим.

Генерално, стресна ситуација је свака ситуација која организам избацује из равнотеже. Она може бити позитивна и негативна. Процеси вредновања одлучујући су за то да ли ћемо стрес доживети или не. Неки надражаји или нека ситуација постаће стресор само ако их као такве вреднујемо, осетимо или доживимо. Процеси вредновања су индивидуални, тако да је и стрес индивидуалан.

Извори стреса – стресори, односно стресне ситуације су ситуације које најчешће изазивају: животни догађаји; спољни притисци; унутрашњи узроци; биохемијски узроци; мишљења и веровања;

тежње ка личном савршенству (осећање успеха, срамоте или кривице, размишљање о непријатним догађајима из прошлости или очекивања од будућности). Сви извори стреса могу се сврстати у шест различитих група: стресори у раду; стресори у окружењу; друштвени стресори; стресори у вези с личним здравственим стањем; унутрашњи стресори; биохемијски стресори.

Борба са стресом може бити неуспешна и успешна. У случају када се одређени животни догађаји или спољни притисци опазе као стресни (као узрок стреса), одговор на стрес може бити психолошки, бихевиорални и физиолошки, а затим и поновна оцена ситуације. Неуспех је ако одговори на стрес нису успели да отклоне или модификују узрок, а крајњи и то да је реч о физичкој и/или психичкој болести. У првом случају борбу против стреса треба наставити, а у другом болест треба лечити. Насупрот неуспеху, успех је кад су одговори на стрес омогућили да се изађе на крај са стресом и да се поврати на балансирано стање.

Последице стреса могу бити: 1) психолошке промене – когнитивне, сазнајне (конфузно размишљање, тешкоће у доношењу одлука, смањена концентрација, проблеми с памћењем, губитак интересовања); 2) физичке промене (појачано знојење, дигестивни проблеми, убрзан рад срца, повишен крвни притисак, убрзано дисање); 3) емотивне промене (емотивни шок, бес, туга, депресија, осећање преоптерећености); 4) бихевиоралне промене (непоуздано понашање/рад, промене у исхрани, смањена лична хигијена, повлачење из односа с људима, неодлучност).

9.2. Управљање стресом и превазилажење стреса

Управљати стресом значи употребити мисли и акције како би се суочило са стресним ситуацијама и утицало на њих, а самим тим смањио и степен стреса. Управљање стресом подразумева три елемента:

– *свесност* (схватамо да је стрес потпуно нормална реакција; препознајемо факторе који производе стрес; разјашњавамо сопствени начин тумачења инцидената или ситуација и учимо остале тумачењу);

– *контролу ради смањења или елиминације извора стреса* (поново разматрамо своје циљеве и процењујемо да ли су они реални и да ли их је могуће постићи без непотребног преоптерећивања себе или других; побољшавамо проток информација у свом радном окружењу; побољшавамо односе с другима, као и своје вештине комуникације; водимо рачуна о побољшању својих вештина решавања проблема);

– *постизање равнотеже изменом одговора на факторе стреса* (откривамо који је наш оптимални ниво стреса; учимо како да се свесно опустимо, на пример, док се налазимо у стресној ситуацији, осећамо колико су нам мишићи напети и можемо да их опустимо, или да дишемо полако и дубоко; можемо, такође, да

у току дана испланирамо тренутке када ћемо се опустити, смирити или уживати у друштву некога ко нам се допада; објективни смо у сагледавању ситуације и користимо прилику да о томе разговарамо с неким од пријатеља или колега; покушавамо да изађемо из властите коже и да на догађаје или ситуацију гледамо из различитог угла).

Што је нека особа свеснија потенцијалних извора стреса, што их успешније контролише и личну перцепцију и одговор на факторе стреса модификује, то је већа вероватноћа да ће стрес, као последица високих захтева и тензије, имати мање негативан утицај на њену радну успешност.

Шта можете учинити да избегнете стрес? Проблем се може решити само онда када се узрок прихвати. То важи и за хронични стрес (способност је преоптерећена). Пре него што се позабавимо решењем, прво морамо утврдити шта је довело до тога да он траје толико дуго. У ситуацији попут ове треба саставити листу својих личних проблема (стресни фактори). Који су проблеми утицали на вас и ваш живот прошле године? Који се проблеми јављају код куће, а који на послу? Како се опуштате? Покушајте да саставите искрен попис! Јер свака ствар на листи може бити потенцијални стресни фактор. Понекад је немогуће избећи стрес, али познавање његовог извора може бити од користи. Онда треба да изаберете да ли ћете предузети нешто да бисте се заштитили или ћете свесно ризиковати своје здравље.

Вежбање. С биолошког становишта, вежбање је неопходно. Ако себе лишавате вежбања, осетићете и физичке и менталне последице. Физички тренинг је добар за тело. Научно истраживање показало је да вежбање има превентивни ефекат на срце и васкуларне болести. Ако сте у доброј кондицији, побољшаће се и ваше физиолошке функције попут сексуалних. Особа која је физички спремна бољи је партнер и има већи сексуални апетит, јер се осећа добро и изгледа добро, па због тога нема физичких инхибиција.

Промене понашања. Људи се не узбуђују због околности, већ због начина на који виде те околности. Све док настављамо да тражимо узроке своје муке ван себе самих, мало ћемо моћи да учинимо да решимо проблем. Тек када схватимо да често сами себи доносимо неприлике, моћи ћемо да почнемо да радимо на промени. Први корак је питање: „Како успевам да се исцрпем толико?" Чим спознамо у чему лежи узрок (у нашем уму, а не у спољашњем свету), можемо променити начин на који опажамо ствари. Они који су несрећни када шеф виче на њих, треба да се запитају и открију како су то осећање пробудили у себи.

Посао и управљање – расподела времена. Редовне паузе, дневни одмор након посла и одређивање темпа, помоћи ће вам у опоравку. Разне активности, на пример играње билијара с пријатељима, одлазак у биоскоп, шетња или други хобији добар су начин опуштања,

али имајте на уму да претеране активности постижу супротан ефекат. Редовни краћи годишњи одмори бољи су од једног дугог једном годишње. Када је дошла до тачке кључања, тензија обично ескалира на годишњем одмору. Симптоми болести никада се не јављају на врхунцу тензије, већ се увек испоље током одмора.

Одредите приоритете и комуницирајте. Сви ми имамо циљеве и амбиције. Управо због тога морамо да одређујемо приоритете. Да ли заиста стремите реалним циљевима? Разговарајте о својим страховима, фрустрацијама и конфликтима са својим партнером, добрим пријатељем или неким коме верујете. Онај ко подели своју бригу осећа олакшање чак и ако проблем није нестао. (Терет је увек тежак када га носите сами.)

Вежбе и технике опуштања. Прогресивна техника опуштања мишића подразумева да се одвојене групе мишића контрахују и постепено опуштају, на пример шаке, руке, ноге, грудни кош, леђа, рамена, врат и чело. Тек када сте савладали уметност контраховања група мишића, можете покушати да контрахујете све мишиће истовремено. Свесно дисање такође вам може помоћи да се опустите. Удахните дубоко три пута и издахните што је лаганије могуће. Ова техника је основа свих техника релаксације. Медитација и јога данас су широко прихваћене као методе опуштања.

Контрола извора стреса значи да: разматрамо своје циљеве и процењујемо да ли су они реални и остварљиви без непотребног оптерећивања и нас самих и свих осталих; побољшавамо проток информација у свом радном окружењу, побољшавамо односе с другима и своје способности комуникације; настојимо да унапредимо своје вештине за решавање проблема.

Успостављање равнотеже значи да: откривамо свој оптимални степен стреса; учимо да се обазриво опустимо; покушавамо да будемо објективни; стојимо иза себе самих.

Програми за управљање стресом уче запослене да негативне ефекте стреса на радном месту смање на најмању могућу меру. Типични програми укључују: релаксационе технике, вештину слушања, обуку и тренинг у комуникацији, управљање временом. Те технике осмишљене су да смање напетост насталу гомилањем стресогених ситуација и да помогну корисницима да постигну већу личну контролу над својим животом. Физичка активност веома је важна због више разлога. Добра физичка кондиција помаже да организам лакше поднесе стрес. Заједничка рекреација запослених позитивно утиче на успостављање боље комуникације међу њима.

Опхођење према изворима стреса. Постоје различите могућности опхођења према личним изворима стреса. Разликујемо две основне врсте: 1) краткотрајно олакшање (тренутно негативно дејство оптерећујуће ситуације се смањује, али проблем или узрок оптерећујуће

ситуације није решен, тј. отклоњен); 2) дуготрајно овладавање (у овом случају узроци стресне ситуације су уклоњени, па слаби интензитет оптерећења која се често јављају или оних која се могу предвидети). Вежбање стратегија за овладавање стресом је неопходно јер само познавање начина за овладавање стресом није од користи ако се не преточи у дело. Зато се овладавање стресом мора активно увежбати и стално даље тренирати.

Савети за краткотрајно олакшање у случају стреса:

1) стоп-реченица (у стресној ситуацији треба правити паузу да би се дошло до даха и да би се мисли могле средити („сачувати мир“, „сагледати ситуацију“);

2) спонтано опуштање (спонтаним опуштањем мишићи се за кратко време релаксирају, а страх, нервоза, проблеми с концентрацијом, бар за неко време нестају, у томе ће помоћи дубоко издисање, затезање и опуштање појединих мишића, истезање итд.);

3) реакције – физичке (енергија настала услед стреса троши се активним радњама, на пример џогингом и другим спортским активностима) и емотивне (разговарати с неким и олакшати себи душу, али се притом не уживети у ситуацију јер ће настати нови стрес;

4) унутрашње одбијање (размишљајмо о нечему што није у вези с проблемом који нас мучи, мисли које нас море треба активно прекидати мислима о нечему другом, на пример о томе како организовати слободно време, о плажи, сунцу, пејзажу који нам прија);

5) спољно одбијање (разне активности могу нам помоћи да привремено заборавимо на оптерећење, на пример посета пријатељу, куповина, читање);

6) позитивна самоинструкција (можемо спроводити једну врсту самоохрабривања тако што ћемо уливати себи храброст – издржаћу, и други су издржали, или релативизовати ствари – ма шта је мој конфликт са шефом у поређењу са суседовим проблемом – болесним дететом);

7) показивање разумевања (на пример док чекам да ми представник надзираног субјекта покаже исправу коју тражим од њега, уместо да се нервирам, показујем разумевање за његову узнемиреност што не може одмах да је пронађе).

Савети за дуготрајно овладавање стресом:

1) систематско опуштање – активне методе и технике систематског опуштања (прогресивна техника релаксације мишића, аутогени тренинг, техника дисања и јога) погодне су како за овладавање стресом тако и за превентивно деловање, тј. за избегавање стреса, оне су свеобухватне, циљано и систематски усмеравају се ка организму и заснивају се на научним сазнањима (систематске вежбе за опуштање имају вишеструке ефекте јер смањују ниво узнемирења, повећавају оптерећење којем се можемо изложити, отклањају већ постојеће

психосоматске тегобе, какве су сметње услед напетости, главобоља, срчане сметње и сметње у вези с крвотоком);

2) доживљаји задовољства – све активности које нас воде до осећања задовољства имају одређени опуштајући ефекат, а оне могу бити потпуно различите, на пример хоби, секс, читање, одлазак у шетњу, купање;

3) развој личних способности и вештина – што више умемо, то сувереније можемо владати многим ситуацијама (страни језици, рад на рачунару, технике самоодбране, организација времена);

4) социјални контакти – емоционална подршка и сигурност коју нам пружају пријатељи и породица, помажу у савладавању стреса и очувању здравља, док су социјално повлачење и усамљеност доказано повезани са стресним проблемима;

5) систематско решавање проблема – стратегијом у седам корака покушавамо да циљано и ефикасно приступимо решавању постојећих тешкоћа, као и савладавању будућих.

9.3. Доношење одлука под стресом

Постоји велики број чинилаца који утичу на доношење одлука под стресом. Један од начина да се тај утицај ограничи јесте упознавање с некима од њих, који се даље наводе.

Наиме, што је већи стрес, већа је и вероватноћа да ће онај ко доноси одлуке изабрати ризичнију алтернативу. У групи запослених у којој постоји конфликт стварају се већи проблеми приликом налажења решења него у радној групи без конфликта. Што је групни конфликт изазван кризом већи, то број комуникационих канала за руковање информацијама све више опада. Током кризе, способност групе да реши тешке задатке, који захтевају фокусирану пажњу, све је мања. Ако је стрес већи, већа је и тенденција да се донесе превремени избор решења за правилан одговор. Када се стрес повећава, повећава се и растројеност, а смањују продуктивне мисли. Што је стрес већи, опажање претње је отежаније, а расуђивање слабије.

9.4. Психолошка превенција стреса

Програми психолошке превенције стреса могу се, по потреби, увести у сваку организацију која то сматра целисходним и за то има могућности. Иначе, психолошку превенцију чине системске мере које организација предузима да би се предупредиле негативне последице стреса и психичких траума запослених.

Основни принципи психолошке превенције су: брига се пружа на најнижем нивоу; помоћ се пружа брзо и ефикасно; проактивно и

усмерено на пружање услуга; пружити све информације; ово није „психијатријска“ помоћ; смањење изолованости и осећање кривице; пружити подршку; нормализовати ситуацију; потврдити; најважније је бити отворен – директан – непосредан.

Кад је реч о инспекцији, психолошку стручну помоћ запосленима би, по потреби, ваљало обезбедити у ситуацијама: када су изложени насиљу или претњи; када су задобили повреде; када су присуствовали ужасном догађају (катастрофи); после тешких инцидената; после догађаја због којих су спроведене (пред)истражне радње према запосленима; код драматичних спасавања; код инкриминишуће усмерености медија на запослене; у интерперсоналним односима (дневни односи с колегама, као и породични проблеми).

У тим случајевима разговара се о ономе што се десило, а при томе има се у виду следеће: шта се десило; како је ситуација доживљена; размишљања; телесне реакције; осећања; накнадне реакције. Битно је да се слуша и показује стварна заинтересованост, разумевање, прихватање и поштовање, као и да се саветима помогне у превазилажењу стресне ситуације.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС", бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18, 48/18 – испр.).
2. Кодекс понашања и етике инспектора.
3. Кодекс полицијске етике („Службени гласник РС", број 17/17).
4. Правилник о критеријумима и начину поступања у пружању психолошке помоћи и подршке запосленима у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС", број 88/18).

ПРИЛОЗИ

На основу члана 47. став 2. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18),

Министар државне управе и локалне самоуправе доноси

ПРАВИЛНИК
о испиту за инспектора[2]

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет уређења

Члан 1.

Овим правилником уређује се програм и начин полагања испита за инспектора, састав и начин рада комисије за спровођење испита за инспектора, накнада за рад комисије, изглед и садржина обрасца уверења о положеном испиту за инспектора, начин издавања уверења о положеном испиту за инспектора и облик, начин уписа и вођења евиденције о положеном испиту за инспектора.

Ко полаже испит за инспектора

Члан 2.

Испит за инспектора полаже лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време, а нема положен испит за инспектора, у року од шест месеци од дана заснивања радног односа.

Члан 3.

Испит за инспектора полаже лице које је први пут засновало радни однос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора.

Члан 4.

Испит за инспектора могу полагати и друга лица која су се оспособила за самосталан рад у струци, односно самостално обављање

2 „Службени гласник РС“, бр. 15/20 и 49/23.

послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за обављање послова инспектора, а заинтересована су за рад на пословима инспектора.

II. ПРОГРАМ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Садржина програма

Члан 5.

На испиту за инспектора проверава се познавање важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета, односно познавање вештина потребних за обављање послова инспекцијског надзора.

Програм испита за инспектора (Прилог), са испитним предметима и областима који чине његову садржину, одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Испитни предмети

Члан 6.

Испит за инспектора садржи следеће испитне предмете:

1) Општи управни поступак и управни спор;

2) Инспекцијски надзор;

3) Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања;

4) Основи казненог права и казнених поступака;

5) Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора.

Програм испита за инспектора за кандидата који је положио државни стручни испит по програму који је садржао испитни предмет који одговара испитном предмету из става 1. тачка 1) овог члана, не обухвата тај испит.

III. НАЧИН ПОЛАГАЊА ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Испитна комисија

Члан 7.

За спровођење испита за инспектора образује се Испитна комисија за полагање испита за инспектора (у даљем тексту: Испитна комисија).

Састав Испитне комисије

Члан 8.

Испитна комисија има пет чланова, од којих је један председник.

Председник и чланови Испитне комисије имају заменике.

За председника, заменика председника, чланове и заменике чланова може се одредити:

1) државни службеник који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци;

2) стручњак у области која је у вези са садржином испитних предмета из члана 7. овог правилника, који има најмање стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

Испитна комисија има секретара, који има заменика.

За секретара и заменика секретара може се одредити само државни службеник који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

Испитивачи

Члан 9.

Председник, заменик председника, чланови и заменици чланова Испитне комисије су истовремено и испитивачи за поједине испитне предмете.

Одлучивање Испитне комисије

Члан 10.

Испитна комисија одлучује већином гласова од укупног броја чланова.

Административни послови

Члан 11.

Административне послове за Испитну комисију обавља секретар Испитне комисије, односно заменик секретара Испитне комисије.

Образовање Испитне комисије

Члан 12.

Испитну комисију решењем образује министар надлежан за систем државне управе, на период од две године.

Решењем о образовању Испитне комисије одређују се председник, заменик председника, чланови, заменици чланова, секретар и заменик секретара Испитне комисије и испитивачи за поједине испитне предмете.

Накнада за рад

Члан 13.

Председнику, заменику председника, члановима, заменицима чланова, секретару и заменику секретара Испитне комисије припада накнада за рад у Испитној комисији, чију висину решењем утврђује министар.

Захтев за полагање испита за инспектора

Члан 14.

Захтев за полагање испита за инспектора подноси се министарству надлежном за систем државне управе (у даљем тексту: Министарство).

Захтев за полагање испита за инспектора (Образац 1), одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Ако се захтев за полагање испита за инспектора подноси сагласно чл. 2. и 3. овог правилника, уз захтев се подноси:

1) оригинал или електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање испита за инспектора подноси сагласно члану 4. овог правилника, уз захтев се подноси:

1) електронска копија потврде о стеченом радном искуству у струци, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) фотокопија личне карте.

Уз захтев из става 1. овог члана подноси се доказ којим се потврђује да је кандидат положио државни стручни испит по програму

који је садржао испитни предмет који одговара испитном предмету из члана 6. став 1. тачка 1) овог правилника.

Подношење захтева за полагање испита за инспектора

Члан 15.

Захтев за полагање испита за инспектора подноси се најкасније 60 дана пре дана истека рока у коме је кандидат, сагласно закону који уређује инспекцијски надзор или другом пропису, дужан да положи испит за инспектора.

Захтев за полагање испита за инспектора подноси орган у коме је кандидат запослен, а може га поднети и кандидат, ако орган не поднесе захтев за полагање испита за инспектора у року утврђеном ставом 1. овог члана, као и лица из члана 4. овог правилника, путем Електронског јединственог управног места на веб порталу Министарства.

Одлучивање о захтеву за полагање испита за инспектора

Члан 16.

О захтеву за полагање испита за инспектора одлучује овлашћено службено лице Министарства.

Административна такса

Члан 17.

Подносилац, односно кандидат пре приступања полагању испита доставља доказ о уплати законом утврђене републичке административне таксе за ту намену у складу са овим правилником.

Одређивање полагања испита за инспектора

Члан 18.

Испитна комисија, водећи рачуна о року у коме је кандидат дужан да положи испит за инспектора, одређује дан, месец, годину, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева, најкасније седам дана пре дана полагања испита.

Обавештење из става 1. овог члана потписује секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Испитна комисија одређује и распоред испитивача за сваки испитни рок.

Акт о одређивању дана, месеца, године, времена и места полагања испита за инспектора и распореда испитивача за сваки испитни рок потписује председник Испитне комисије.

Ток испита за инспектора

Члан 19.

Испит за инспектора се полаже усмено.

Испит за инспектора започиње утврђивањем присуства кандидата на испиту.

Присуство кандидата утврђује секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Полагање испитних предмета

Члан 20.

Кандидат полаже испитни предмет пред испитивачем.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се посебно описном оценом „положио“ или „није положио“.

Појединачни записник о полагању испитног предмета

Члан 21.

За сваког кандидата сачињава се Појединачни записник о полагању испитног предмета (Образац 2), који је одштампан уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Утврђивање општег успеха кандидата на испиту за инспектора

Члан 22.

После завршетка испита за инспектора, Испитна комисија на основу појединачних записника испитивача, утврђује општи успех кандидата на испиту, и то:

1) „положио“ – ако је кандидат из свих испитних предмета оцењен описном оценом „положио“;

2) „није положио и упућује се на поправни испит“ – ако је кандидат из једног или два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио“;

3) „није положио“ – ако је кандидат из више од два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио“.

Општи успех на испиту кандидату саопштава секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Записник о утврђивању општег успеха кандидата

Члан 23.

Испитна комисија сачињава Записник о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за инспектора (Образац 3), који је одштампан уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Записник из става 1. овог члана потписују председник, чланови и секретар, односно њихови заменици који су учествовали у раду Испитне комисије.

Поправни испит

Члан 24.

Кандидат из члана 22. став 1. тачка 2) овог правилника позива се на поправни испит, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана претходног полагања.

Кандидат који на поправном испиту из једног испитног предмета добије оцену „није положио" или ако се уредно позван не одазове полагању поправног испита у року из става 1. овог члана, није положио испит за инспектора.

Поновно полагање испита за инспектора

Члан 25.

Кандидат из члана 22. став 1. тачка 3) овог правилника не може поново полагати испит за инспектора пре истека рока од 30 дана од дана претходног полагања.

Изузетно, кандидат који је дужан да положи испит за инспектора у року утврђеним законом који уређује инспекцијски надзор или другом пропису, може полагати испит пре истека рока из става 1. овог члана.

Прекид полагања започетог испита за инспектора

Члан 26.

На захтев кандидата, Испитна комисија може одлучити да прекине полагање започетог испита за инспектора, ако је због болести или другог оправданог разлога кандидат спречен да настави полагање испита.

Кандидат је дужан да разлоге због којих тражи прекид полагања започетог испита за инспектора учини вероватним.

Рок на који је испит за инспектора прекинут не може бити дужи од 30 дана од дана одржавања започетог испита.

Кандидат који не настави испит у року из става 3. овог члана, није положио испит за инспектора.

Право на приговор

Члан 27.

Кандидат који сматра да његов успех из одређеног испитног предмета није правилно оцењен има право приговора Испитној комисији

наредног радног дана од дана саопштења кандидату општег успеха на испиту за инспектора.

Приговор из става 1. овог члана подноси се преко Министарства.

Полагање испита по приговору

Члан 28.

Кандидат који је изјавио приговор поново полаже испитни предмет на који се приговор односи пред Испитном комисијом, наредног радног дана од дана пријема приговора.

О дану, месецу, години, времену и месту полагања поправног испита кандидата обавештава секретар, односно заменик секретара Испитне комисије, на начин на који се врше кратка и хитна обавештења.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета Испитна комисија оцењује описном оценом „положио" или „није положио".

Појединачни записник о полагању испитног предмета по приговору (Образац 4) одштампан је уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Појединачни записник из става 4. овог члана потписују председник и чланови Испитне комисије, односно њихови заменици ако су, због спречености председника или члана, односно чланова, учествовали у спровођењу поправног испита, као и секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

IV. УВЕРЕЊЕ О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА

Начин издавања уверења

Члан 29.

На основу утврђеног општег успеха на испиту за инспектора, кандидату који је положио испит издаје се уверење о положеном испиту за инспектора.

Уверење о положеном испиту за инспектора издаје министар.

Члан 30.

Уверење о положеном испиту за инспектора може се издати и као електронски документ, у складу са законом.

Садржина уверења

Члан 31.

У уверење о положеном испиту за инспектора уписују се: име и презиме кандидата који је положио испит за инспектора; датум и место рођења; јединствени матични број грађана; назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образовања и стручни назив, односно

назив завршене средње школе и образовни профил и датум полагања испита за инспектора.

Образац уверења

Члан 32.

Уверење о положеном испиту за инспектора (Образац 5) одштампано је уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Образац из става 1. овог члана израђује се од заштићене 100-грамске хартије са штампом у браон боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

V. ЕВИДЕНЦИЈА О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА

Облик и начин вођења евиденције

Члан 33.

Министарство води Евиденцију о положеном испиту за инспектора (у даљем тексту: Евиденција), као јединствену електронску базу података – у непрекидном низу бројева.

Садржина евиденције

Члан 34.

У Евиденцију се уписује:

1) име и презиме кандидата;

2) јединствени матични број грађана;

3) назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил;

4) назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно другог послодавца код кога је кандидат запослен;

5) број и датум решења којим је одобрено полагање испита за инспектора;

6) датум полагања испита;

7) подаци о општем успеху на испиту и

8) број и датум издатог уверења о положеном испиту за инспектора.

VI. УСЛУГЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ

Члан 35.

Ради подношења захтева из члана 14. овог правилника у електронском облику и електронског управног поступања и електронске комуникације у вези са захтевима из члана 14. овог правилника, Министарство успоставља софтверско решење које на једном месту

омогућава електронско управно поступање, односно поступање у управним стварима електронским путем.

Евиденција из члана 33. овог правилника саставни је део софтверског решења из става 1. овог члана.

VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 36.

Поступци по захтевима за полагање испита за инспектора који нису окончани до дана почетка примене овог правилника, окончаће се према одредбама правилника који је важио до дана почетка примене овог правилника.

Ако после почетка примене овог правилника коначно решење донето у поступцима из става 1. овог члана буде поништено или укинуто, даљи поступак спроводи се према одредбама овог правилника.

Члан 37.

Кандидат који је започео полагање испита за инспектора према програму испита за инспектора који је важио до почетка примене овог правилника, окончаће полагање испита према том програму.

Члан 38.

Министарство ће израдити софтверско решење из члана 35. овог правилника најкасније у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог правилника.

До израде софтверског решења из члана 35. овог правилника образац захтева из члана 14. овог правилника у електронској форми преузима се на веб-презентацији Министарства, а подаци у образац захтева уписују се електронским путем.

Члан 39.

Даном почетка примене овог правилника престаје да важи Правилник о програму и начину спровођења испита за инспектора („Службени гласник РС“, број 88/16).

Члан 40.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се од 1. јануара 2021. године.

Број 110-00-15/2020-13
У Београду, 20. фебруара 2020. године

Министар,
Бранко Ружић, с. р.

ПРОГРАМ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Општи управни поступак и управни спор

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управног поступка. Основна начела управног поступка. Управно поступање. Управни акт. Гарантни акт. Управни уговор. Управне радње. Пружање јавних услуга. Основна правила поступка. Учесници у управном поступку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног службеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступку и њено заступање. Општење органа и странака. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и обавештавање о току поступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак – покретање поступка и захтеви странака, начин покретања поступка, тренутак покретања поступка, одбацивање захтева странке, захтев да се призна својство странке, покретање поступка и јавно саопштење и спајање управних ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захтева и последице одустанка, поравнање. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток поступка до доношења решења – начин утврђивања чињеница у поступку, дужност органа да прибави податке по службеној дужности, прибављање и уступање података о чињеницама о којима се води службена евиденција у информационом систему еЗУП, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, претходно питање, усмена расправа. Доказивање – доказивање чињеница, извођење доказа пред замољеним органом, исправе, сведоци, вештачење, тумачи, увиђај, изјаве странке, обезбеђење доказа. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијалног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено решење. Облици и делови решења. Исправљање грешака у решењу. Рок за издавање решења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање првостепеног органа по жалби. Поступање другостепеног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања решења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање решења. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и укидања решења. Извршење. Вођење евиденција о решавању у управним стварима. Електронско управно поступање – успостављање електронског

управног поступања органа, пријем електронског поднеска, електронско достављање, потврда о електронској достави.

Појам и предмет управног спора. Надлежност и састав суда. Странке у управном спору. Предмет управног спора. Покретање спора. Претходни поступак. Утврђивање чињеница. Судске одлуке. Ванредна правна средства. Извршење пресуде.

Инспекцијски надзор

Примена Закона о инспекцијском надзору и однос према другим законима. Сарадња инспекције са другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима. Врсте и облици инспекцијског надзора. Праћење стања у области инспекцијског надзора. Процена ризика. Планирање и план инспекцијског надзора. Усклађивање инспекцијског надзора. Координација инспекцијског надзора. Превентивно деловање. Контролна листа. Налог за инспекцијски надзор. Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над одређеним субјектом надзора, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору и време инспекцијског надзора. Покретање поступка и време вршења инспекцијског надзора. Права и дужности надзираног субјекта и трећих лица. Овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница и поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције. Прикривена куповина. Увиђај у стамбеном простору.

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа. Мере управљене према надзираном субјекту – превентивне мере и мере за отклањање незаконитости. Мере управљене према надзираном субјекту – посебне мере наредбе, забране и заплене и мере за заштиту права трећих лица. Акт о примени прописа. Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта. Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом. Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник. Решење, окончање поступка без доношења решења, жалба и управни спор. Извршење решења. Кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен. Евиденција о инспекцијском надзору и регистар података о инспекцијском надзору. Годишњи извештај о раду инспекције и показатељи делотворности инспекцијског надзора. Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора (руководилац инспекције, инспектор, давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор, стручно усавршавање и службена легитимација). Одговорност и самосталност у раду службених

лица, стручно усавршавање, притужбе на рад службених лица, посебни случајеви одговорности службених лица, унутрашња контрола. Инспекцијски надзор који врши управна инспекција. Прекршаји надзираног субјекта, нерегистрованог субјекта и трећег лица. Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора и одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења.

Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања

Основи Закона о привредним друштвима. Појам и основна обележја привредног друштва. Оснивање и регистрација привредног друштва. Одговорност за обавезе привредног друштва. Заступање и заступници привредног друштва. Основна обележја имовине и капитала привредног друштва. Предузетник. Појам и основна обележја ортачког и командитног друштва. Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу. Појам и основна обележја акционарског друштва. Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва. Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије финансијских извештаја (спољни надзор). Појам, врсте и основна обележја промене правне форме и статусних промена. Појам, врсте и основна обележја повезивања привредних друштава. Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва. Огранак привредног друштва и представништво страног привредног друштва. Појам и обележја задруга. Појам, активности и заступање удружења и обављање делатности од стране удружења.

Основи казненог права и казнених поступака

Однос и разграничење између казнених (кажњивих) дела и забрана поновног суђења у истој ствари – важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и судска пракса. Прекршаји и прекршајни поступак (појам прекршаја и материјално разграничење прекршаја и кривичних дела; субјекти прекршајне одговорности; систем прекршајних санкција; казна затвора, рад у јавном интересу и новчана казна; одмеравање казне, ублажавање казне, ослобађање од казне, опомена; заштитне мере – сврха, врсте и изрицање заштитних мера; застарелост; начела, основне карактеристике и фазе тока прекршајног поступка; покретање прекршајног поступка – захтев за покретање прекршајног поступка; прекршајни налог – услови и начин издавања, садржина; поуке и упозорења у прекршајном налогу; достављање прекршајног налога;

захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу; пресуда и друге одлуке у прекршајном поступку; редовни правни лекови; ванредни правни лекови; јединствени регистри). Привредни преступи и поступак за привредне преступе (појам и обележја привредног преступа; субјекти одговорности за привредне преступе; санкције које се изричу за привредне преступе; фазе тока поступка за привредни преступ; претходни поступак: пријава за привредни преступ, истражне радње, оптужни предлог). Кривична дела и кривични поступак. Кривично материјално право. Општи део (општи појам кривичног дела и његови елементи; субјекат и објекат кривичног дела; предвиђеност у закону, противправност и основи који искључују противправност: дело малог значаја, нужна одбрана и крајња нужда; кривица – појам и облици (степени кривице): умишљај и нехат; основи који искључују кривицу: неурачунљивост, (неотклоњива) стварна заблуда и (неотклоњива) правна заблуда; појам, сврха и врсте кривичних санкција; казне – појам, сврха, врсте, услови за изрицање и трајање). Посебни део (кривична дела против државних органа – Глава XXIX Кривичног законика, чл. 322–330; кривична дела против службене дужности – Глава XXXIII Кривичног законика, чл. 359–369); кривични поступак; начела кривичног поступка; стварна и месна надлежност кривичног суда; фазе тока поступка: предистражни поступак, истрага, оптужење, главни претрес; пресуда и правни лекови; кривична пријава).

Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора

Први контакт инспекције и надзираног субјекта – значај првог контакта, првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта и ефективна комуникација у оквиру првог контакта. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације. Невербална комуникација – облици и значај. Разумевање различитих психолошких типова личности. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију. Успостављање и грађење односа поверења. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација. Стрес и превазилажење стреса.

Образац 1

Министарство државне управе
и локалне самоуправе

З А Х Т Е В
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

1) Име кандидата

2) Презиме кандидата

3) Дан, месец и година рођења

4) Место и општина, односно град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења

5) Јединствени матични број грађана

6) Контакт телефон кандидата

7) Електронска адреса (e-mail) кандидата

8) Назив завршене високошколске установе, односно назив завршене средње школе

9) Стечено високо образовање и стручни назив, односно стечено средње образовање и образовни профил

10) Назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно другог послодавца код кога је кандидат запослен

11) Радно искуство

12) Датум када истиче рок у коме је кандидат обавезан да положи испит за инспектора

Захтев се подноси:

1. сагласно чл. 2. и 3. Правилника;
2. сагласно члану 4. Правилника.

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

____

(Име и презиме овлашћеног лица органа)

____

(Радно место овлашћеног лица органа)

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

____

(Потпис подносиоца захтева)

____

____

(Име и презиме подносиоца захтева)

____

(Пребивалиште и адреса подносиоца захтева)

САГЛАСНО ЧЛ. 2. И 3. ПРАВИЛНИКА:

1) оригинал или електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 4. ПРАВИЛНИКА:

1) електронска копија потврде о стеченом радном искуству у струци, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) фотокопија личне карте.

Образац 2

Ред. бр. ___[3]

ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА

ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА

КАНДИДАТ: ____[4]

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ: ______________________________________[5]

На усменом испиту дана ___________.[6] године, кандидату су постављена следећа испитна питања:

1. ______________________________

2. ______________________________

3. ______________________________

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

[7]

____

ИСПИТИВАЧ

____

(Име и презиме и потпис)

[3] Уписује се редни број са списка кандидата, а ако је списак кандидата за поправни испит са ознаком „П“.
[4] Име и презиме кандидата
[5] Назив испитног предмета
[6] Дан месец и година
[7] Положио / Није положио

Образац 3

З А П И С Н И К
о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за инспектора

Кандидат ______________________________,[8]________________________________, [9] полагао/ла је испит за инспектора _______________[10] године.

Испитна комисија за полагање испита за инспектора, образована Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број: __________________ од __________________[11] године, на основу појединачних записника испитивача / појединачног записника о полагању испитног предмета по приговору, утврдила је да је показано знање кандидата из испитних предмета оцењено описном оценом:

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ[12] **ОЦЕНА**[13]

У складу са наведеним, утврђује се општи успех кандидата на испиту за инспектора:

___________________________________.[14]

СЕКРЕТАР/ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ **ИСПИТНА КОМИСИЈА**

[8] Име и презиме кандидата
[9] Пребивалиште и адреса кандидата
[10] Дан, месец и година
[11] Број и датум доношења решења
[12] Назив испитног предмета
[13] Положио / Није положио
[14] Положио / Није положио и упућује се на поправни испит / Није положио

Образац 4

Ред. бр. ___[15]

ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА

ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК
О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА ПО ПРИГОВОРУ

КАНДИДАТ: ____[16]

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ:
____[17]

На усменом испиту по приговору дана ___________.[18] године, кандидату су постављена следећа испитна питања:

1. ______________________________

2. ______________________________

3. ______________________________

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

[19]

____

СЕКРЕТАР / ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ

ИСПИТНА КОМИСИЈА

---

[15] Уписује се редни број са списка кандидата, са ознаком „ПП“.
[16] Име и презиме кандидата
[17] Назив испитног предмета
[18] Дан месец и година
[19] Положио / Није положио

Образац 5

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство државне управе и локалне самоуправе

У В Е Р Е Њ Е
О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА

....
(Име и презиме кандидата)

Рођен/а .... у ...., ЈМБГ ....
(Датум рођења) *(Место рођења)*

Завршио-ла ....
(Назив завршене високошколске установе, односно назив завршене средње школе)

....
(Стечено високо образовање и стручни назив, односно стечено средње образовање и образовни профил)

Положио/ла је дана ....

ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА

пред Испитном комисијом за полагање испита за инспектора

Ово уверење издаје се на основу члана 31. Правилника о испиту за инспектора („Службени гласник РС“, број __/__).

Број: МИНИСТАР

У Београду, године М. П. ....

П Р И Р У Ч Н И К
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА
Прво издање

Аутори
Проф. др Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

Издавач
Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача
Др Александар Мартиновић,
министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник
Др Јасмина Бенмансур,
помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент
Др Дејан Костић,
помоћник директора Службе за управљање кадровима

Припрема и штампа
ЈП „Службени гласник“, Београд

Тираж _______

ISBN 978-86-906136-0-1

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.745(075.9)

МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, 1953-
Приручник за полагање испита за инспектора / Богољуб Милосављевић, Слободан Милетић. - 1. изд. - Београд : Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023 (Београд : Службени гласник). - 440 стр. : табеле, обрасци ; 24 cm

Тираж 1.000. - Стр. 15-16: Предговор / Дејан Костић. - Библиографија уз свако поглавље.

ISBN 978-86-906136-0-1

1. Милетић, Слободан, 1948- [аутор]

а) Инспектори -- Стручни испити -- Приручници

COBISS.SR-ID 133711625

ISBN 978-86-906136-0-1